

FORMACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS COLEGIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ. UN ANÁLISIS DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo dilucidar cómo se están implementando las políticas públicas relacionadas con la formación democrática en los colegios públicos de Bogotá. En aras de alcanzar el objetivo se usarán elementos teórico conceptuales del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional creado por Elinor Ostrom, tales como la identificación de las posiciones de los participantes, las acciones de cada participante y la relación entre las convenciones informales para la promoción o no de la democracia.

Asimismo, la discusión argumentativa, se vale del método de investigación mixto pues este permite tener en cuenta la revisión documental de las políticas públicas que inciden en la formación para la democracia en los colegios, así como, la aplicación de encuestas; en este caso se aplicaran a los estudiantes de grado once de 22 colegios en la ciudad de Bogotá con el fin de recolectar información necesaria para aproximarnos a concluir si las políticas públicas relacionadas a la formación democrática en los colegios son seguidas fielmente por los participantes, en otras palabras, determinar si el relacionamiento entre los participantes ha privilegiado el statu quo de las políticas.

Palabras clave: *Formación, Democracia, Política Pública, Marco de Análisis y Desarrollo Institucional.*

ABSTRACT

This research aims to clarify how public policies related to democratic education are being implemented in public schools in Bogotá. In order to achieve the objective, conceptual theoretical elements of the Institutional Analysis and Development Framework created by Elinor Ostrom will be used, such as the identification of participants' positions, the actions of each participant, and the relationship between informal conventions for the promotion or not of democracy.

In addition, the argumentative discussion uses the mixed research method because it allows taking into account the documentary review of public policies that affect training for democracy in schools, as well as the application of surveys; in this case will be applied to eleven-grade students from 22 schools in the city of Bogota in order to collect information necessary to approach conclude whether public policies related to democratic formation in schools are faithfully followed by the participants, in other words, whether the relationship between the participants has privileged the status quo of policies.

Keywords: *Training, Democracy, Public Policy, Institutional Development, and Analysis Framework.*

.

INTRODUCCIÓN

La formación para la democracia y para la participación ciudadana es primordial para el desarrollo de futuros ciudadanos que sean integrales, críticos y activos. Los lugares a los que tradicionalmente se le confiere esta magna tarea son los establecimientos educativos, estos son considerados “una instancia privilegiada de participación y fomento de la vida democrática, en tanto le permite a todos los actores de la comunidad educativa incidir en el espacio social en el que conviven”(Agencia de educación, 2013), por lo tanto, las instituciones educativas no solo deberían integrar los lineamientos formulados por el Ministerio de Educación Nacional si no también deberían convertirse en un espacio dinámico en el que los estudiantes puedan poner en práctica todos los conocimientos y habilidades adquiridas en los distintos espacios teóricos. Es por esta razón que se analizarán las interacciones entre los participantes de 22 instituciones educativas en la ciudad de Bogotá por medio del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, de ahora en adelante (ADI) pues este parte de una premisa relevante, que es la existencia de “una vinculación fundamental entre las instituciones entendidas como reglas de juego y los hábitos de pensamiento y de comportamiento en los individuos” (Aguilera, 2012, p, 343). El marco ADI es perfecto para analizar la implementación de las políticas públicas en formación democrática por medio de las interacciones entre los participantes, así como, para determinar a partir de su comportamiento si han alterado los contenidos de la política o, por el contrario, han privilegiado el statu quo de esta.

En primer lugar, se expondrán los lineamientos de política pública formulados por el Ministerio de Educación Nacional relacionados con la formación democrática en los colegios que en términos de Ostrom son equivalentes a las reglas formales, en segundo lugar, por medio de las encuestas a los estudiantes de grado once de 22 colegios públicos de la ciudad de Bogotá, se recolectó información que servirá para hacer un análisis empírico de las reglas informales para posteriormente determinar cuáles son los participantes, sus posiciones y sus acciones, después se concluirá si se han generado arreglos institucionales o si la normatividad se está siguiendo exactamente como fue escrita, por último, se harán reflexiones sobre cómo las interacciones fortalecen o no la democracia en el siglo XXI.

MARCO TEÓRICO

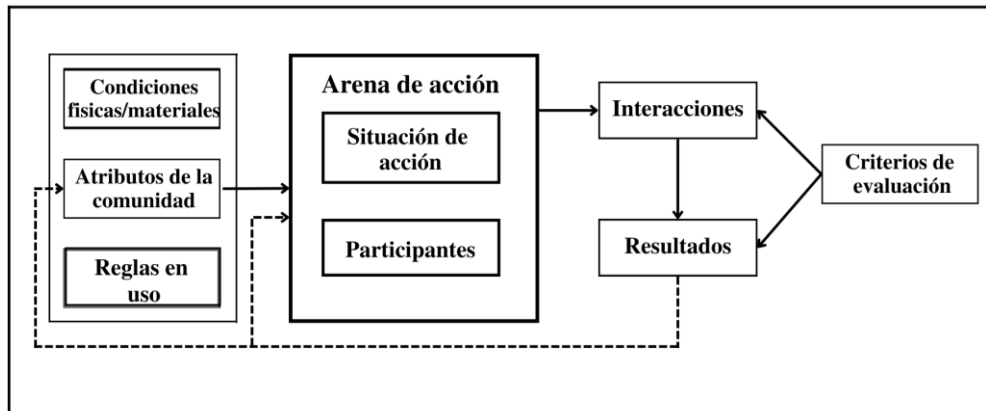
1. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI),

El ADI sirve para tratar de comprender cómo las instituciones afectan los incentivos que enfrentan los individuos y su comportamiento resultante. Para Ostrom (2010) las instituciones se refieren a “las reglas, normas, y estrategias adoptadas por los individuos que actúan dentro o entre organizaciones”.

El ADI se puede entender como un esquema que se divide en tres niveles, como se puede observar en el gráfico 1, el cual se compone en un primer lugar de unos inputs como las variables exógenas (reglas y condiciones), posteriormente se identifican los procesos arena de

acción (proceso decisional y relacional) y por último los outputs y outcomes representados a través de las interacciones y resultados. El nivel focal del ADI es el holón llamado arena de acción en el que dos holones, una situación de acción y los participantes, interactúan cuando inciden sobre estas variables exógenas y crean resultados que a su vez afectan a las variables exógenas y a la situación de acción.

Gráfico 1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de Ostrom (2005, p. 13).

1.1 Arena de acción:

La arena de acción para Ostrom hace referencia al “espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros o se pelean” (Ostrom, 2005, p. 14), es decir, las arenas de acción pueden hacer alusión a cualquier dinámica relacional, en la cual organizaciones, personas o grupos interactúen sobre la institucionalidad (reglas, normas y estrategias), describen disputas políticas y tomen decisiones.

1.1.1 Situación de acción: El término situación de acción es un concepto analítico que le permite a un analista institucional “aislar la estructura inmediata que afecta el proceso de interés a los fines de explicar regularidades en las acciones humanas y en los resultados, y potencialmente reformarlos” (Ostrom, 2010, p. 31).

1.1.2 Participantes, posiciones y acciones: Los participantes en una situación de acción son entidades con capacidad de decisión “asignadas a una posición y capaces de seleccionar acciones entre un conjunto de alternativas puestas a disposición en los nodos de un proceso de decisión” (Ostrom, 2005, p. 38), por otro lado, se debe analizar la posición de los participantes en la situación de acción dependiendo de sus atributos y el interés que persiguen y por último, las acciones “son una selección de una determinación o valor mediante la cual un participante aspira a afectar una variable de resultado” (Ostrom, 2005, p. 45). Las acciones están generalmente ligadas o asignadas a las posiciones disponibles en una situación de acción.

1.2 Variables exógenas

Las variables exógenas se dividen en tres grandes componentes; Las reglas, los atributos del mundo físico y la estructura de la comunidad, sin embargo, Ostrom (como citado en Muñoz & Acosta, 2018) afirma que “los analistas institucionales pueden estar más interesados en un factor que afecta la estructura de las arenas que en otros”. La presente investigación se enfocará únicamente en las reglas.

Según el ADI, “las reglas afectan los resultados e interacciones, gracias a su influencia en los procesos de toma de decisión en las situaciones de acción”. La palabra regla se usa para denotar regulaciones, instrucciones, preceptos y principios. La definición de reglas de Ostrom hace alusión a las comprensiones compartidas por los participantes sobre prescripciones forzadas con respecto a acciones (o resultados) que se permiten, requieren o prohíben (Ostrom, 2005, p. 18). “Las instituciones pueden ser normas formales e informales: las primeras, caracterizadas por las leyes o normas de carácter coercitivo-coactivo; y las segundas, como reglas informales, basadas en la costumbre y los modos de proceder” (Ostrom, 1991).

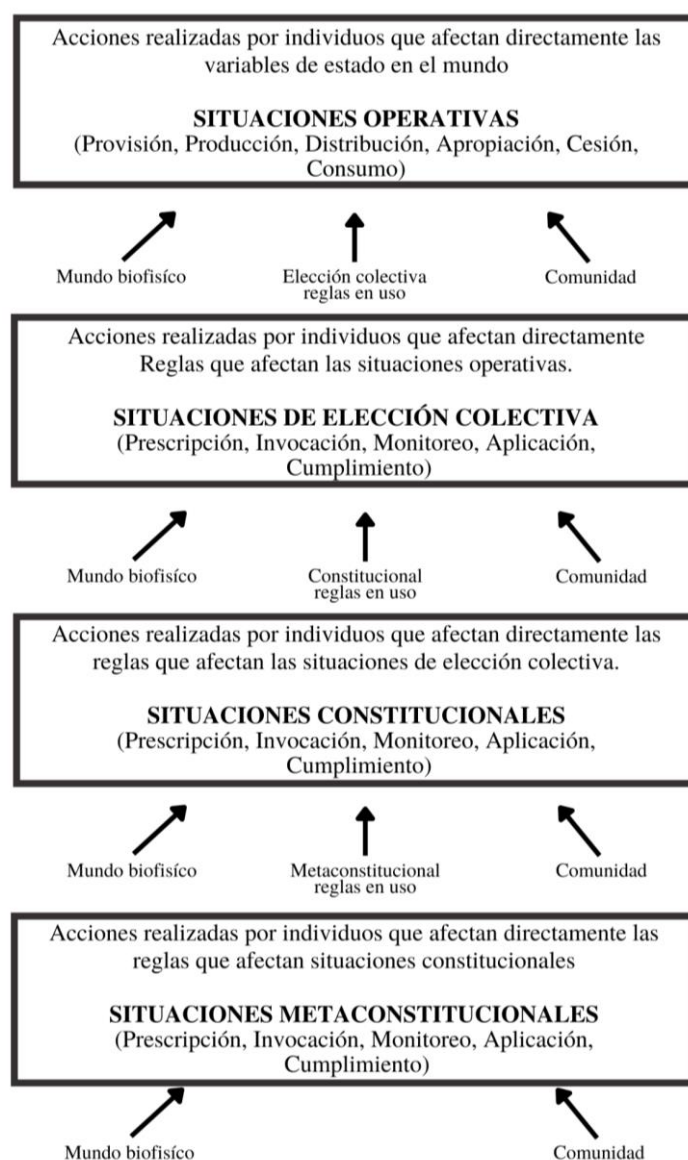
1.3 Interacciones: Niveles de análisis de las instituciones

En primer lugar, es importante tener en cuenta que “todas las reglas (instituciones) están anidadas en otro conjunto de reglas que define cómo el primer conjunto de reglas puede cambiarse”. Lo que se pueda hacer en niveles más bajos dependerá de las capacidades y límites de las reglas en ese nivel y en un nivel más profundo. En segundo lugar, los “cambios en las reglas de niveles más profundos generalmente son más difíciles y más costosos; por lo tanto, existe una estabilidad creciente en las expectativas comunes de los individuos que interactúan de acuerdo con un conjunto de reglas” (Ostrom, 2005).

Ostrom (2007, p. 48-49) propone cuatro niveles de análisis de las instituciones (Gráfico 2):

1. Las reglas operacionales afectan directamente las decisiones diarias tomadas por los participantes en un escenario.
2. Las reglas de elección colectiva afectan las actividades operacionales y las reglas específicas a ser utilizadas para cambiar las reglas operacionales.
3. Las reglas de elección constitucional afectan las actividades operacionales y sus efectos al determinar quién es idóneo y las reglas a ser utilizadas en el diseño del conjunto de reglas de elección colectiva que a su vez afectan el conjunto de reglas operacionales.
4. Existe incluso un nivel “metaconstitucional” que subyace a todos los otros, que no se analiza con frecuencia.

Gráfico 2. Niveles de análisis



Fuente: Elaborado a partir de Ostrom (2007, p. 49).

2. Política Pública: aproximaciones teórico-conceptuales.

En esta investigación se entiende política pública como una herramienta que tiene el Estado para subsanar ciertas situaciones que son consideradas como problemas públicos por medio del desarrollo de programas y proyectos que tienen como finalidad focalizar las demandas poblacionales (Calderón, 2016).

2.1. Características a tener en cuenta:

- El Estado reconoce a la política pública como una forma alternativa de solucionar los problemas públicos

- Los actores que participan en una política pública difieren de los actores involucrados en una ley pues normalmente en una ley los actores son una elite política que representa a la población.
- Una política pública incluye a un numero de actores mayor de interesados. En primer lugar, la sociedad civil por medio de sus distintos grupos y, en segundo lugar, el Estado (distintas entidades públicas, no solamente el legislativo).
- La política pública define rutas de acción y de decisión (Molina, 2016).
- El Estado es visto como el responsable principal de analizar, diseñar, gestionar y evaluar las políticas públicas, sin embargo, el Estado no puede decidir y accionar a solas (Graglia, 2016, p.44).
- La sociedad civil se considera como la principal destinataria y la partícipe indispensable (Graglia, 2016, p.44).

Por lo tanto, la política pública es entendida como

“Un proceso causal de decisiones, acciones u omisiones gubernamentales, en medida de sus facultades y con la posibilidad de participación de los particulares para corregir, modificar o prevenir una situación considerada problemática por medio del uso de recursos jurídicos, presupuestarios y humanos” (Peña, 2016)

METODOLOGÍA

La propuesta metodológica empleada en esta investigación se enmarca en la investigación mixta ya que “dentro de la perspectiva mixta se aprovechan dentro de una misma investigación datos cuantitativos y cualitativos” (Creswell, 2009). En primer lugar, se hará revisión documental de las políticas públicas que inciden en la formación para la democracia en los colegios. En segundo lugar, por medio del instrumento de la encuesta se determinará si se han dado arreglos institucionales entre los participantes.

Para alcanzar los objetivos, se encuestaron a los jóvenes en grado once de 22 colegios públicos en la ciudad de Bogotá, se escogió esta muestra ya que se pudo determinar que es representativa después de relacionar los siguientes datos: población (365 colegios públicos), margen de error (15%) y nivel de confianza de (85%). Sampieri (2014) expone “que el error máximo aceptable se refiere a un porcentaje de error potencial que admitimos como tolerancia de que nuestra muestra no sea representativa de la población (de equivocarnos). Los niveles de error pueden ir de 20 a 1%”. Por otro lado, el nivel deseado de confianza es el complemento del error máximo aceptable (porcentaje de “acertar en la representatividad de la muestra”).

Los datos fueron recolectados por medio de un formulario de Google, se escogió esta herramienta ya que resulta ser eficiente y eficaz al momento de establecer las categorías de análisis y tratar los datos obtenidos a través de la herramienta de recolección de información (encuestas).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS A LA FORMACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS COLEGIOS ANALIZADAS DESDE DEL MARCO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (ADI)

En esta investigación se planteó la hipótesis de que las políticas públicas relacionadas a la formación democrática en los colegios son seguidas fielmente por los participantes, por lo tanto, no se crean arreglos institucionales, en otras palabras, el relacionamiento entre los participantes ha privilegiado el statu quo de las políticas.

Exposición de las variables exógenas

1. Reglas formales

Antes de empezar es importante hacer ciertas precisiones acerca de la institucionalidad que se tendrá en cuenta para la investigación que nos ocupa. En primer lugar, se encontró que la formación democrática se encuentra inmersa dentro de los planes y programas de competencias ciudadanas o formación ciudadana más no se encuentran planes propiamente enfocados en la formación democrática. En segundo lugar, para la revisión documental se tendrán en cuenta los lineamientos formulados por el Ministerio de Educación Nacional de ahora en adelante (MEN) así como los lineamientos formulados por la Secretaría de Educación del Distrito (en adelante, SED).

Tras la constitución de 1991 y la ley 115 de 1994, el MEN empezó a formular planes, programas, proyectos y actividades relacionados a la formación ciudadanía para los niveles de la educación preescolar, básica y media. En el 2006 el MEN formula los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas (EBCC), estos “buscan hacer eficaz este poder político: empoderar a niños, niñas y jóvenes para participar democráticamente en la sociedad y desarrollar las competencias necesarias para el uso constructivo de esta participación”. Para los jóvenes de grado once se espera que tenga un papel mucho más participativo en diferentes iniciativas dentro del colegio y fuera de él. Para lograr estos objetivos el MEN sugiere a las instituciones educativas:

- Crear instancias que permitan a los estudiantes la participación y la toma de decisiones sobre asuntos que acontecen en su día a día en el colegio.
- Formación democrática transversal en todas las áreas.
- Las dinámicas cotidianas de la vida escolar son relevantes pues cualquier decisión que se deba tomar tiene el potencial de contribuir en el desarrollo y en la práctica de las competencias de participación democrática.

El MEN divide en tres grandes grupos las competencias ciudadanas: (1. Convivencia y paz, 2. Participación y responsabilidad democrática y 3. Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias), así mismo, propone 5 tipos distintos de competencias: conocimientos, cognitivos, emocionales, comunicativas e integradoras. Sobre el segundo grupo es donde ahondará la investigación.

En el 2011 el MEN sacó dos cartillas para la institucionalización de las competencias ciudadanas que se basa en los EBCC, cuya novedad es que divide los ambientes de la institución educativa en 5: las instancias de participación, el aula de clase, los proyectos pedagógicos y el tiempo libre.

- **Instancias de participación:** La participación es un proceso formativo en sí mismo, por ende, el MEN anima a los establecimientos educativos a diseñar junto con los mecanismos concretos de participación para escoger al consejo y la Personería.
- **El aula de clase:** el aula de clase es un lugar privilegiado para la enseñanza, el MEN sugiere que en todas las materias bien sean relacionadas a las competencias ciudadanas o no deberían integrar desarrollarlas. También propone que el escenario ideal es que se cree el currículo oculto “entendido como aquellas prácticas, usualmente no intencionadas, utilizadas por los docentes en la enseñanza de los contenidos temáticos de las áreas y que reproducen imaginarios y relaciones culturales” (Ministerio de Educación Nacional, 2011).
- **Proyectos pedagógicos:** Estos proyectos deben aglutinar todos los conocimientos que el estudiante aprendió en las clases teóricas, así como “las habilidades, destrezas, actitudes, experiencias y valores desarrollados en las diferentes áreas” (Ministerio de Educación Nacional, 2011).
- **Tiempo libre:** Los establecimientos educativos deben generar interacciones con cajas de compensación para organizar jornadas complementarias. El tiempo libre es reconocido por el MEN como un ambiente fundamental para la institucionalización de las competencias ciudadanas.

Plan Decenal de Educación (2016-2026): La preparación para la vida en democracia desde el colegio es uno de los puntos más relevantes del plan decenal de educación. Por medio de la educación, el gobierno propone formar ciudadanos críticos, activos y conscientes del paradigma actual del país y del mundo, así como de los nuevos paradigmas “derivados del desarrollo tecnológico, la expansión de las redes globales y la internacionalización de la economía, la ciencia y la cultura” (Ministerio de Educación Nacional, 2017); ciudadanos que conozcan, reconozcan y participen activamente, de manera responsable y democráticamente en las instancias creadas para que los ciudadanos puedan dar su opinión abiertamente acerca de la organización social y política del Estado.

1.1. Políticas públicas emitidas desde el SED

En el marco del proyecto Educación para la Convivencia y la Ciudadanía (2012-2016) se precisó una visión de la democracia y la participación desde dos enfoques innovadores; las artes y las humanidades, estos se reconocen como condición necesaria para la estimulación del pensamiento crítico y de ciudadanos respetuosos de la practicas democráticas “La educación no solamente debe construir una generación capaz de llegar a consensos y acercar realidades ejerciendo una ciudadanía activa, democrática, responsable y solidaria. enfocarse en las

habilidades básicas requeridas por el sistema productivo” (Secretaría de Educación del Distrito, 2012).

Por otro lado, en el cuatrienio 2016 – 2020 se planteó la estrategia de crear un equipo por la educación para la reconciliación y la paz que tuvo como propósito “contribuir a hacer equipo entre los docentes, directivos, estudiantes, familias, sociedad civil, autoridades locales, sector productivo y comunidad para hacer de la educación pertinente y de calidad el eje central de transformación y encuentro en la ciudad” (Secretaría de Educación Distrital, 2017).

En el plan sectorial de educación vigente (2020-2024) la alcaldía reconoce la importancia de la participación de los estudiantes en las instituciones educativas es un tema relevante en todos los niveles (distrital, nacional y global), por tanto, se propone superar “Situaciones como la participación tradicional que no se renueva o las actividades que se limitan estrictamente a seguir la normativa y a las funciones establecidas, conllevan a reproducir ejercicios que sólo se valoran en términos cuantitativos” (Secretaría de Educación Distrital, 2020–2024).

2. Caracterización de la situación de acción

Como se explicó anteriormente, una situación de acción se presenta siempre que dos o más individuos se enfrenten a acciones potenciales, las cuales producen resultados. En esta investigación la situación de acción es la formación democrática en los colegios públicos de Bogotá. A continuación, se analiza la estructura de la situación de acción, esta se compone de variables tales como participantes, posiciones y acciones. Los participantes son los directivos, profesores y estudiantes, para determinar cuáles son las posiciones y las acciones que cada uno ejecuta en la situación de acción se hará un análisis empírico recopilando información por medio de las encuestas a los estudiantes de grado once. Como se enunció en la metodología, la encuesta fue aplicada a 22 colegios públicos, en la encuesta participaron exactamente 537 estudiantes de grado once.

2.1. Directivos: Rectores y coordinadores

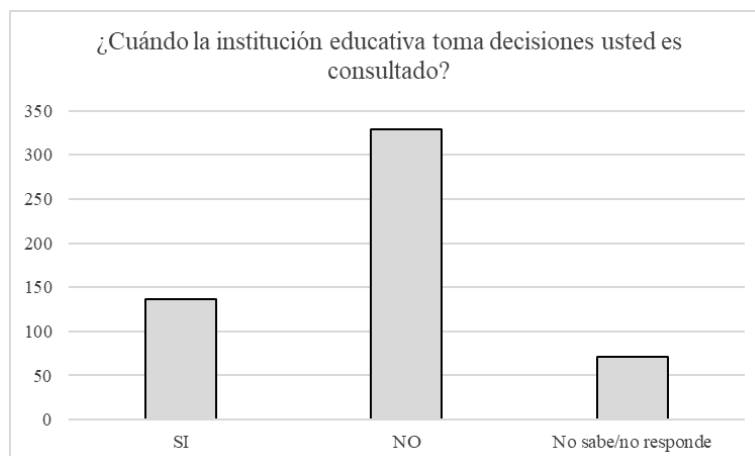
2.1.1. Posición:

En la cartilla número 2 de orientaciones de competencias ciudadanas se expone que el rector es el participante encargado de liderar transformaciones más amplias dentro de la comunidad educativa pues “los alcances de los cambios realizados en este ambiente afectan directamente las reglas de juego que rigen la vida escolar” (Ministerio de Educación Nacional, 2011), es decir, pueden modificar la forma en la que interactúan los miembros de la comunidad educativa y su entorno.

En la encuesta se les preguntó a los estudiantes ¿Cuándo la institución educativa toma decisiones usted es consultado? Esta pregunta tenía el propósito de determinar si en los colegios públicos los directivos lideran dichas transformaciones siguiendo una estructura jerárquica o si

por el contrario se están liderando de manera más horizontal. La respuesta más repetida fue “NO” con 329 respuestas, es decir, el 61.3% de los estudiantes consideran que no se les consulta cuando la institución toma decisiones, teniendo en cuenta los resultados se evidencia que las instituciones educativas siguen teniendo un carácter más jerárquico que horizontal.

**Gráfico 3: Resultados a la pregunta
¿Cuándo la institución educativa toma decisiones usted es consultado?**



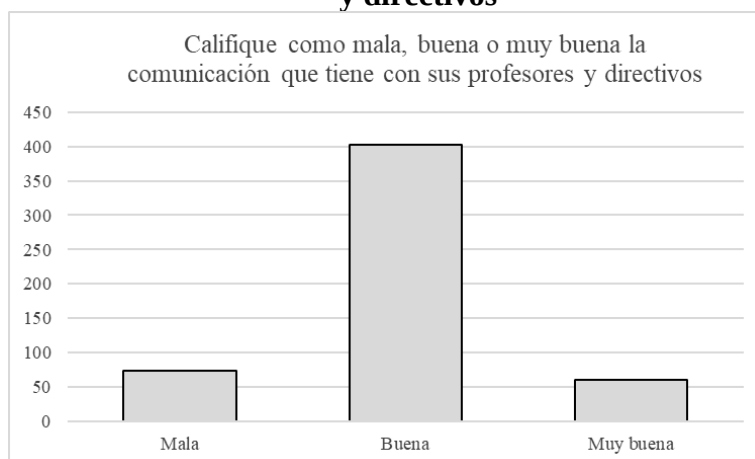
Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. Acciones:

Por otro lado, el MEN (2011) recomienda que los directivos “hagan un trabajo hacia la construcción de mecanismos de comunicación horizontales para favorecer una organización dinámica y clara que permita la construcción de un ambiente escolar democrático”. Cualquier forma de comunicación debe partir del respeto a todos los miembros, y a sí mismo, promover la valoración de las diferencias, la participación y la convivencia pacífica. Para determinar si los canales de comunicación en los colegios se están empleando, en la encuesta se hizo la siguiente pregunta: Califique como mala, buena o muy buena la comunicación que tiene con sus profesores y directivos.

El 74,9% de los estudiantes consideran que la comunicación es “Buena” y el 11,4% consideran que es muy buena. Los resultados permiten afirmar que los mecanismos de comunicación que utilizan las instituciones educativas han sido “diseñados en relación con la democracia y el ejercicio de los Derechos Humanos tienen en cuenta a los diferentes miembros de la comunidad educativa y sus particularidades en el momento de comunicar preocupaciones, necesidades y opiniones” (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

Gráfico 4: Resultados a la pregunta
Califique como mala, buena o muy buena la comunicación que tiene con sus profesores y directivos



Fuente: Elaboración propia

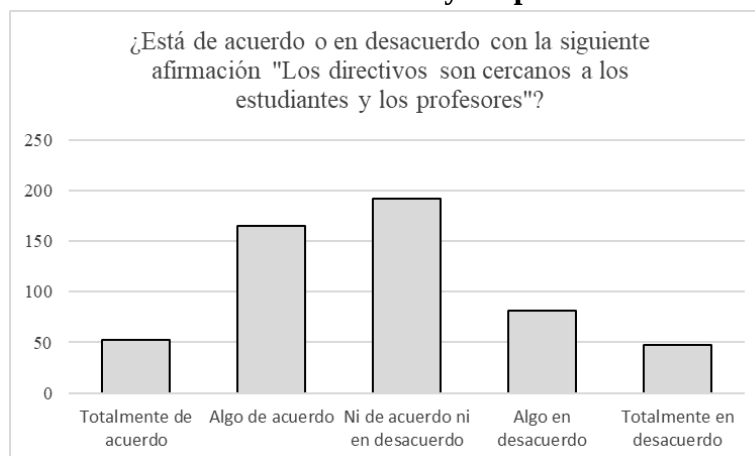
Por último, entre las competencias de los directivos se sitúa la interacción social:

La interacción social está asociada con apertura hacia las personas, con sensibilidad a las necesidades y las realidades de los demás, con adecuadas formas de comunicación y trato, con intereses al trabajo de interacción social, a la orientación, al apoyo y a la formación de valores sociales (Ministerio de educación nacional, s, f, p. 5).

En síntesis, de los directivos se espera que sean cercanos con su comunidad educativa (docentes, estudiantes, padres de familia, etc.) y que sean accesibles ante cualquier realidad, necesidad o problema. Con el fin de dilucidar cómo está dándose la competencia de interacción, a los estudiantes se les preguntó ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación "Los directivos son cercanos a los estudiantes y a los profesores"?.

La respuesta que más se repitió fue "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo" con 192 respuestas, es decir, el 35,8% de los estudiantes encuestados no toman ninguna posición al respecto, la segunda respuesta que más elegida fue algo de acuerdo con 165 respuestas, es decir, el 30,7% de estudiantes encuestados opinan que los directivos son parcialmente cercanos a la comunidad educativa, pueden acceder a ellos fácilmente si se les necesita. La tercera respuesta más escogida por los encuestados fue "algo en desacuerdo" con 81 respuestas, es decir, el 15,1% opinan que los directivos no son muy cercanos a la comunidad educativa.

**Gráfico 5: Resultados a la pregunta
¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación "Los directivos son cercanos a los estudiantes y los profesores"?**



Fuente: Elaboración propia

Los resultados permiten afirmar que los estudiantes no tienen una postura clara sobre qué tan cercanos son sus directivos, por lo tanto, los directivos han estado involucrándose con su comunidad educativa, sin embargo, se necesitan hacer más esfuerzos de tal manera que se establezca contacto horizontal entre los integrantes. Asimismo, es importante seguir trabajando en el involucramiento directo y personal hacia toda la comunidad educativa para que de esta manera sea más visible para los estudiantes la cercanía con sus directivos.

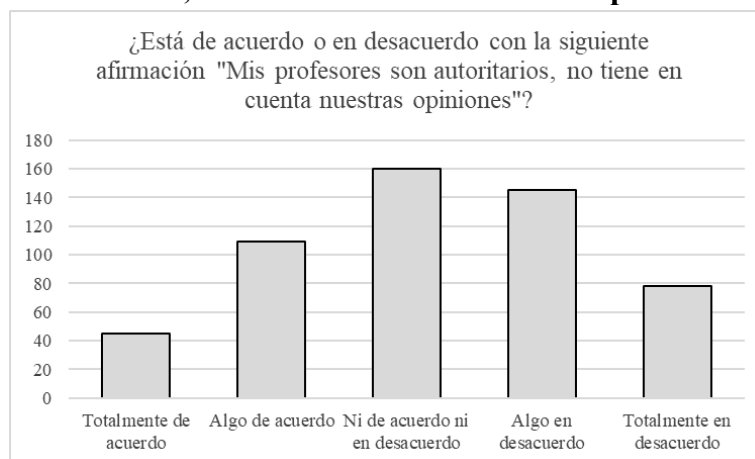
2.2. **Profesores:** Profesores de grado once de todas las asignaturas

2.2.1. **Posición:**

El MEN sugiere a los profesores instaurar una relación de confianza y cuidado con sus estudiantes. Por otro lado, sugiere construir “acuerdos partiendo de las consecuencias que pueden tener las acciones en el aula. Este tipo de relación permite que los estudiantes puedan participar en la elección de temas y co-construyan las estrategias de enseñanza en el aula” (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

En la encuesta se les preguntó a los estudiantes ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación "¿Mis profesores son autoritarios, no tienen en cuenta nuestras opiniones"? Esta pregunta tenía la intención de determinar cuál ha venido siendo el rol de los profesores en la formación democrática de sus estudiantes.

Gráfico 6: Resultados a la pregunta
¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación "¿Mis profesores son autoritarios, no tienen en cuenta nuestras opiniones"?"



Fuente: Elaboración propia

En esta pregunta la respuesta más repetida con 160 respuestas fue “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, es decir, el 29,8% de los estudiantes de grado once no tienen una posición con respecto a la afirmación, el otro 27% dice estar “algo en desacuerdo”, para 145 estudiantes los profesores permiten parcialmente que sus estudiantes aporten con ideas e incidan en el desarrollo de las clases. La tercera respuesta más escogida fue “algo de acuerdo” con 109 respuestas, es decir, el otro 20,3% de los estudiantes no consideran que sus opiniones e ideas incidan en el desarrollo de las clases.

Nuevamente se evidencia que no hay una postura clara de los estudiantes con respecto a la afirmación, por lo tanto, es posible afirmar que solamente algunos profesores están fomentando la participación de sus estudiantes en el aula.

2.2.2. Acciones:

En la cartilla 2 de orientaciones se expone que la participación de los estudiantes debe ser fomentada por los profesores “en el aula mediante el desarrollo de competencias ciudadanas, de modo que la participación se convierte en un proceso formativo que implica escuchar y ser escuchado y tener la capacidad de influir en las decisiones mediante un proceso deliberativo” (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Con el fin de determinar si los profesores están cumpliendo o no con lo dictaminado por el MEN, se les hizo a los estudiantes la siguiente pregunta: ¿Cree incidir en las decisiones que se toman en el aula o en el colegio? Ej.: reglas del salón. El 55.3% de los estudiantes consideran que los profesores permiten que los estudiantes aporten constantemente en iniciativas para el desarrollo de las clases. Por otro lado, el 34,5% de los encuestados consideran no influir en el aula de clase.

2.3. Estudiantes: Estudiantes de grado once de 22 colegios públicos:

2.3.1. Posición:

Como parte del mejoramiento continuo el MEN sugiere que los estudiantes se involucren en las dinámicas institucionales participando de manera activa, incluso en aquellas dinámicas en las que se tomen decisiones. Asimismo, la alcaldía de Bogotá junto con la SED busca que los estudiantes “asuman un papel protagónico y transformador de la sociedad, desde lo individual y en relación con el otro y lo otro, para aportar a la construcción de una aula, escuela, territorio y ciudad que se reconfiguran permanente” (Secretaría de Educación Distrital, 2020–2024). Para determinar si los estudiantes están cumpliendo con ese rol en la encuesta se les cuestionó: ¿Las instituciones educativas crean instancias específicas en donde los estudiantes puedan opinar, intercambiar puntos de vista, deliberar y discutir?

Según los resultados obtenidos, para el 50,8% de los estudiantes encuestados en sus respectivos colegios se han planteado estrategias para profundizar los procesos de participación estudiantil, estos estudiantes reconocen las instancias de participación y se interesan en estas. Por otro lado, el 33.9% de los encuestados indica que no conocen que este tipo de instancias se están implementando en su institución educativa y el 15,3% de estudiantes restantes indican no saber o no responder.

2.3.2. Acciones:

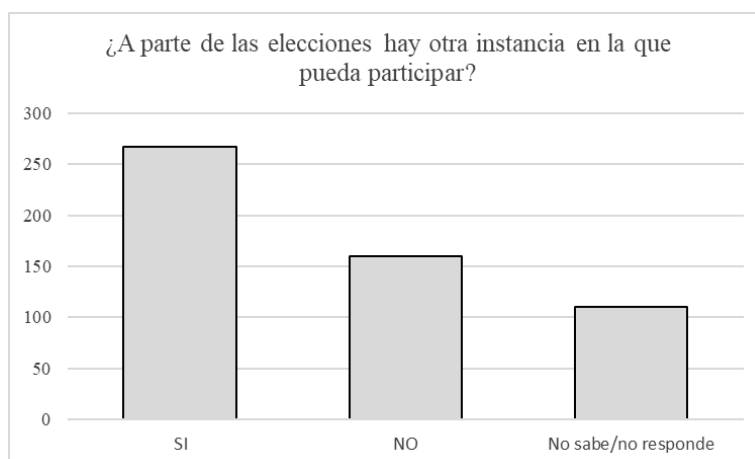
En el artículo 19 del Decreto 1860 de agosto 3 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, “en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”. Se enuncia la obligatoriedad de que en todas las instituciones educativas se organice un gobierno escolar para la participación democrática de los estudiantes. Para el MEN, “las elecciones del personero constituyen una práctica democrática idónea para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana y la democracia” (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Para determinar si los estudiantes tienen conocimiento de esta instancia formal, se les preguntó: ¿Hay elecciones de personero en su colegio? A lo que la gran mayoría de estudiantes de grado once (97.2%) respondieron “SI”, eso quiere decir que la mayoría de los estudiantes conocen los mecanismos de elección popular en el colegio.

El MEN también expone la importancia de crear más instancias de participación aparte de las elecciones del Gobierno escolar.

La participación en las diversas instancias decisorias con que cuenta un establecimiento es importante porque fundamenta la construcción de un EE realmente democrático. Además, es un proceso deseable para que desde el interior de la escuela y en la práctica diaria, se ejerza la ciudadanía y se construya una sociedad democrática (Ministerio de Educación Nacional, 2011)

En la encuesta se les preguntó a los estudiantes: ¿A parte de las elecciones hay otra instancia en la que pueda participar?

**Gráfico 7: Resultados a la pregunta
¿A parte de las elecciones hay otra instancia en la que pueda participar?**



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede evidenciar en la gráfica 7, la respuesta más elegida fue “SI” con 267 respuestas, es decir, para el 49,7% de los estudiantes son visibles los procesos de toma de decisiones aparte de la elección de representantes ante el gobierno escolar. Por otro lado, para el 29.8% de los encuestados estas instancias no existen y por último el 20,5% de los estudiantes restantes consideran no saber o no responder.

Haciendo un balance de las respuestas obtenidas para esta pregunta es posible afirmar que las instancias de participación se están limitando parcialmente a la elección del personero estudiantil, las instancias de participación no son lo suficientemente visibles para una gran cantidad de estudiantes, es por esta razón que los resultados son tan parejos.

3. Interacción: situación operativa y situación de elección colectiva.

3.1. Situación operativa:

Como se mencionó anteriormente las situaciones operativas hacen alusión a “las reglas operacionales que afectan directamente las decisiones diarias tomadas por los participantes en un escenario” (Ostrom, 2007). En el caso de estudio los participantes de la situación operativa son los directivos, profesores y estudiantes. La encuesta nos permitió determinar si las políticas públicas creadas desde el MEN (desde una situación de elección colectiva) estaban siendo aplicadas en el diario vivir de las instituciones (o en la situación operativa).

La conclusión principal es que casi todas las preguntas tuvieron resultados muy parejos. A pesar de que el 50+1 de los encuestados, en primer lugar, reconoce las instancias creadas por la institución para que puedan participar, opinar, intercambiar puntos de vista, deliberar y discutir, consideran que pueden incidir en el aula de clase y conocen más instancias de participación además de las elecciones de personero. El resto de estudiantes encuestados que opinan lo contrario en cada una de las preguntas es muy alto y no se puede desconocer su opinión al respecto.

Por otro lado, se pudo reconocer la existencia de un arreglo institucional con la siguiente pregunta ¿Cuándo la institución educativa toma decisiones usted es consultado? la respuesta más elegida fue “no”. Como se expuso anteriormente, esta pregunta tiene el propósito de determinar cómo se estaban haciendo las transformaciones que afectan a la comunidad educativa y en particular a los estudiantes. Se genera un arreglo institucional porque las políticas públicas creadas por el MEN son enfáticas en decir que la institución educativa debe optar por mecanismos más horizontales. “Se recomienda que se haga un trabajo hacia la construcción de mecanismos de comunicación horizontales para favorecer una organización dinámica y clara que permita la construcción de un ambiente escolar democrático” (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

Como se pudo dilucidar en el análisis de los resultados, hubo una cantidad representativa de estudiantes que analizando sus respuestas hacen alusión el mantenimiento del statu quo de las política pública en formación democrática lo que puede guardar una estrecha relación con la imperatividad de cumplir con la implementación de la institucionalidad formulada por el MEN para los colegios, sin embargo, también hay otra gran cantidad de estudiantes que dicen desconocer la puesta en práctica de las políticas públicas en formación democrática.

3.2. Situación de elección colectiva:

La elección colectiva es un nivel de análisis institucional propuesto por Ostrom en el que existen acciones tomadas por individuos que afectan directamente las reglas que afectan las situaciones operativas. “La elección colectiva consiste de actividades que implican reglas de prescripción, invocación, monitoreo, aplicación y cumplimiento” (Lasswell y Kaplan 1950). La elección colectiva puede ser formal e informal; la formal hace alusión a legislaturas, agencias regulatorias y tribunales de orden nacional, regional o local y, por otro lado, la informal puede hacer alusión a reuniones informales, equipos de apropiación y asociaciones privadas.

Las políticas públicas relacionadas a la formación democrática fueron diseñadas por el MEN y por la SED, es decir es una situación formal, estas decisiones políticas “afectan la estructura de los escenarios donde los individuos toman decisiones operativas y, por lo tanto, impactan directamente en un entorno biofísico” (Ostrom, 2005, p.60). Sin embargo, a pesar de que las decisiones fueron de corte formal, se tomaron en cuenta las opiniones de diferentes actores:

El texto es fruto del trabajo de muchas personas durante un proceso de participación, diálogo y reconocimiento de múltiples actores en lo local y lo nacional. Para el efecto, se hizo una búsqueda bibliográfica relacionada con el tema, además de entrevistas y siete talleres consultivos en los que se recogieron los aportes de personas que vienen trabajando en el tema en el MEN; los equipos de calidad de 12 SE; directivos docentes, docentes, estudiantes y padres de familia de EE; y aliados estratégicos como universidades, empresas, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales (Ministerio de educación nacional, 2011).

Es decir, al momento de creación de la institucionalidad hubo las dos formas de elección colectiva.

Una vez analizadas las posiciones y acciones de cada participante es posible determinar que las políticas públicas en formación democrática formuladas por el MEN para los colegios parcialmente están fomentando el relacionamiento de los participantes y la acción colectiva entre ellos pues no se evidenciaron resultados determinantes o dicientes. Asimismo, es posible afirmar que las decisiones tomadas en la elección colectiva son parcialmente acatadas por los participantes en las elecciones operacionales, como se pudo evidenciar en las respuestas de los estudiantes de grado once a la encuesta.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

El estudio de las políticas públicas en formación democrática desde el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional permitió comprender que las reglas formales creadas por el MEN orientaron la forma en como los participantes se debían relacionar en la arena de acción, pues se demostró que no se modificó categóricamente el statu quo de las políticas, fue relevante identificar y entender si se crearon o no arreglos institucionales para conocer la diversidad de reglas que hay en cada situación de acción. Este artículo de investigación encontró que las reglas formales creadas por el MEN son muestra de que la formalidad institucional no determina completamente el éxito de la política. El relativo éxito de la política pública se determina, en primer lugar, cuando una cantidad representativa de estudiantes, quienes son para quienes especialmente está dirigida la institucionalidad, conocen de las instancias creadas para que ellos puedan participar y en segundo lugar el MEN formuló y diseñó las políticas públicas conforme a entrevistas y talleres consultivos de los participantes a nivel operacional, se tomaron decisiones conforme a las necesidades y a las opiniones de quien finalmente recae la institucionalidad. Por otro lado, no hay un éxito absoluto de la política porque hay otra cantidad representativa de estudiantes que no conocen dichas instancias, no están seguros de que se están implementando, a esta situación se le debe dar una solución, ya que las políticas no son creadas para la mayoría, estas están creadas para todos y deberían ser de conocimiento de todos.

También se demostró que no existen muchos arreglos institucionales entre los participantes esto se debe a que en las instituciones educativas las posiciones y roles de los participantes están muy bien determinados, como se pudo demostrar anteriormente con las encuestas, esto obedece a la estructura jerárquica característica de este tipo de instituciones.

Asimismo, se demostró finalmente que la institucionalidad generada en la elección colectiva (MEN y SED) es parcialmente apropiada, aceptada y aplicada en el nivel operacional (por los participantes).

Para resumir, el Marco ADI es una herramienta importante de análisis institucional, ya que “permite entender cómo, a través de las instituciones, se puede afectar el comportamiento de los distintos actores” (Muñoz & Acosta, 2018). Una vez analizados los resultados obtenidos en

esta investigación se procederá a hacer ciertas reflexiones sobre cómo la institucionalidad creada en la elección colectiva fortalece o no la democracia en el siglo XXI desde la perspectiva de diversos teóricos de la formación democrática.

La relación entre democracia y formación ha sido ampliamente teorizada y representa un tema complejo con muchos subtemas, especialmente considerando que las cuestiones conceptuales sobre qué es y qué no es la democracia han sido un tema de debate continuo (Schmitter & Karl, 1991). Debido a esta abundancia de concepciones para hacer la siguiente reflexión se tendrá en cuenta los postulados de Apple y Beane (1997, p. 24), para ellos, la formación en democracia y participación implica: "la creación de estructuras y procesos democráticos que configuren la vida en la escuela, y otro el currículum, el cual debe aportar experiencias democráticas" a todo el alumnado.

En primer lugar, profundizar en la democracia por medio de las estructuras y procesos en las escuelas supone reconocer y posibilitar que tanto el alumnado como el profesorado y demás componentes de la comunidad escolar tienen derecho a participar activamente en el proceso de toma de decisiones que se realiza en la planificación del aula y de la escuela. La formación en democracia y participación ciudadana en los establecimientos debería "considerar la generación de instancias en las cuales los estudiantes vivencien el ejercicio de la vida democrática, que los prepare para el intercambio social, cultural y político que se requiere para vivir en el mundo actual" (Apple & Beane, 1997, p. 24). Desde otra perspectiva los autores Gutmann y Thompson (2004), ven un papel importante para los maestros tanto en la promoción de la participación de los estudiantes como en la orientación de los estudiantes hacia el pensamiento y la comunicación deliberativos.

Teniendo en cuenta los postulados de Apple, Beane y Gutmann teóricos de la formación democrática es posible concluir que los colegios públicos de Bogotá al crear e implementar instancias de participación que el 50.8% de los estudiantes conoce, permiten que estos vayan experimentando y reconociendo la importancia de expresar su opinión libremente, así mismo, les permite ir adquiriendo, los conocimientos y habilidades necesarias para vivir en democracia. Sin embargo, se debe trabajar arduamente para que se incremente el número de estudiantes que conoce este tipo de instancias puesto que el 49,1% restante es una cantidad bastante representativa de estudiantes que no están llevando la misma experiencias y vivencias en formación democrática, en la encuesta estos dicen desconocer o saber de la implementación de esas instancias en su colegio, según Teresa García (2005) esto se puede explicar porque la institución educativa aún sigue teniendo una democracia representativa, la cual se caracteriza por no proporcionar un nivel igual de representación de los distintos colectivos de la comunidad educativa; no ha buscado formas de participación igualitaria que permitan decisiones públicas y compartidas.

Se sugiere que profundice en la implementación de una democracia participativa y dialógica, así mismo en la realización de prácticas que incluyan el dialogo y la negociación entre todos los miembros que componen la comunidad educativa, para de esta manera incentivar a los jóvenes a que constituyan un papel más activo en sus procesos de aprendizaje; proponiendo

ideas y tomando decisiones, junto con los profesores y los directivos acerca de las diferentes situaciones que afectan el día a día en el colegio.

Por otro lado, los autores afirman que para vivenciar la vida en democracia desde una instancia tan importante como el colegio, el aula de clase termina siendo una parte fundamental pues se espera que el profesor permita a los estudiantes incidir en las decisiones que les afecta en su día a día asimismo reconocen que el profesor debe formar hacia el pensamiento crítico y deliberativo, como se evidencio en la encuesta el 55.3% de los estudiantes respondieron que efectivamente podían participar en el aula de clase sin embargo, es importante tener en cuenta que el 44,7% de los estudiantes respondieron negativamente o no saber, de nuevo es una cantidad considerable de estudiantes, por lo que es importante empezar a trabajar en el desarrollo de actividades para que el estudiante sienta que su opinión es valiosa y que será tenida en cuenta, para de esta manera poder consolidar el proyecto de la formación democrática.

Las políticas públicas en formación democrática creadas por el MEN y la SED son lo suficientemente laxas, tienen el potencial de poder permitir que los participantes se coordinen pues proporciona reglas que son legítimas para los expertos en formación democrática. Estas políticas permiten a los participantes que por medio de negociaciones y acuerdos se favorezca la cooperación entre los participantes. En bastantes postulados de las políticas se le da a la institución la libertad de crear actividades o proyectos que le permitan a los estudiantes vivir en democracia desde que están en el colegio, por ende, todos los participantes en la situación operacional deben ser mucho más propositivos.

En primer lugar, los directivos deben intentar involucrarse más a la comunidad educativa en instancias como la consulta de sus opiniones respecto a decisiones que tengan el potencial de afectar la vida diaria en la institución, asimismo, es importante mejorar la comunicación entre la comunidad educativa, así como crear mecanismos claros y conocidos que permitan a todos los miembros de la comunidad estar informados, de tal manera que se sientan apropiación por lo que sucede en el colegio y empoderamiento para proponer y ejecutar ideas en la construcción de la institución , es decir, mecanismos de comunicación recíprocos horizontales.

Con respecto a los maestros, es importante que trabajen en pro de conseguir que sus estudiantes tengan una definición clara de su rol como formadores en democracia pues actualmente los estudiantes no tienen ninguna posición con respecto a ellos, por otro lado, se les sugiere a los profesores identificar a los estudiantes que poco o nada participan ni dan sus opiniones en el aula de clase para así integrarlos y que puedan desarrollar la capacidad de discutir sobre diversos asuntos de importancia, pues el intercambio de conocimientos y argumentos permite a los estudiantes contrastar diferentes puntos de vista y generar consenso colectivista como afirma Haraldstad.

Por último, los estudiantes deben involucrarse en las instancias de discusión y participación que las instituciones educativas crean, por ejemplo, en las elecciones del personero estudiantil y del gobierno escolar los estudiantes deben revisar a detalle las propuestas de los candidatos y evaluar si son pertinentes o si se pueden cumplir, cuando ya esté elegido el personero es

importante que mantengan un control del cumplimiento de las propuestas, de igual manera es indispensable que desde su calidad como estudiantes le propongan al personero ideas que puedan impactar positivamente en la vida escolar.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de calidad de la educación.(2013). *Formación ciudadana y participación en los establecimientos educacionales*. En Apuntes sobre la calidad de la educación. Disponible en https://documentop.com/download/formacion-ciudadana-y-participacion-en-los-establecimientos-_598b51871723dd5b692da8dd.html

Aguilera F. (2012). «Elinor Ostrom, las instituciones y los recursos naturales de propiedad común: pensando con claridad más allá de las panaceas». En: Revista de Economía Crítica, nro. 14. 340-361. Disponible en: <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/517/497>

Apple, M. Y Beane, J. (1997) (Comps.). *Escuelas Democráticas*. Madrid: Morata. BLANCO, N. (1999). "¿De qué mujeres y de qué hombres hablan los libros de texto?", Cooperación Educativa. N° 54, pp. 47-52

Åse Haraldstad, Anne Dorthe Tveit & Velibor Bobo Kovač (2022) *Democracia en las escuelas: análisis cualitativo de las experiencias de democracia de los alumnos en el contexto de la escuela noruega*, Cambridge Journal of Education, 52:1, 73-89, Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0305764X.2021.1935738?scroll=top&needAccess=true>

Calderón, D., Roth, A.-N., Peña, V., Graglia, J., Tassara, C., Hernández, E., García, N., Blanco, N., & Uvalle, R. (2016). Políticas públicas: Retos y desafíos para la gobernabilidad. . *Revista U Santo Tomás*. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/12395>

Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Vol. 3). SAGE Publications.

Decreto 1860 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. 3 de agosto de 1994.

García G., Teresa (2005). *El valor de la democracia en la escuela: alternativas pedagógicas*. Perspectiva Educacional, Formación de Profesores, (46),27-42. [fecha de Consulta 8 de agosto de 2022]. ISSN: 0716-0488. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333328803003>

Gutmann, A. y Thompson, DF (2004). *¿Por qué democracia deliberativa?* Princeton, Nueva Jersey : Princeton University Press . Disponible en https://books.google.com.co/books?hl=en&lr=&id=POwjEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=wFaPfSUD4h&sig=XMN4VE7LB2B387mrLcvIE6vtlco&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014). Metodología de la investigación. En *¿Cómo se selecciona una muestra probabilística?* (6.^a ed., pp. 179–180). McGraw-Hill Education. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Ministerio de Educación. (2006). *Estándares básicos de competencias ciudadanas*. MEN. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf4.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). *Competencias directivas*. MEN. Recuperado 18 de agosto de 2022, de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-312764_archivo_pdf_imprimir_competencias_directivos.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Cartilla 1: Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadana*. MEN. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf4.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Cartilla 2: Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadana*. MEN. https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-235147_archivo_pdf_cartilla2.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2017, noviembre). *Plan nacional decenal de educación 2016 - 2026*. Mineduación. Recuperado 1 de agosto de 2022, de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_0404.pdf

Molina Peláez, S. (s. f.). *What does the State seek with a public policy? Dynamics of public policies and values among state institutions. ¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales*. Revista U Santo Tomás. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3526/3416>

Muñoz, D., & Acosta, A. (2018). *Las nuevas interacciones de las agencias de empleo a partir de los cambios institucionales realizados por el estado a la política del servicio público de empleo*. [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/c2b9ac95-e79f-4474-a3ee-13c7c7765d08>

Laswell, Harold y Abraham Kaplan (1950) *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, New Haven, CT: Yale University Press

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. 8 de febrero de 1994. No. 41.214

Ostrom, E. (1991). *A Framework for Institutional Analysis*. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University

Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity: Understanding the diversity of structured human interactions. En *Understanding institutional diversity: Understanding the diversity of structured human interactions*. Princeton University Press.

Ostrom, E. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas: La elección racional institucional evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional*. En P. A.

Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas: La elección racional institucional evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional* (Revisado por Patricia Lacovone ed., p. 25). Westview Press.

Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1991). *What democracy is. and is not*. *Journal of Democracy*, 2(3), 75–88. Recuperado 30 de julio de 2022, de <https://muse.jhu.edu/article/225590/pdf>.

Secretaría de Educación del Distrito. (2012, octubre). *Plan sectorial de educación 2012- 2016*. SED. Recuperado 30 de julio de 2022, de <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

Secretaría de Educación del Distrito. (2017). *Plan sectorial de educación 2016–2020*. SED. Recuperado 30 de julio de 2022, de https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/Plan_sectorial_2016-2020-.

Secretaría de Educación del Distrito. (2020–2024). *Plan sectorial de educación: la educación en primer lugar*. Sed. Recuperado 30 de julio de 2022, de <https://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/bitstream/handle/001/3375/Plan%20Sectorial%202020-2024%20VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>