

# Políticas públicas de educación y bienes públicos en la localidad de Puente Aranda

## Introducción

El proceso de inclusión de los bienes públicos en la agenda de Gobierno sufre una serie de transformaciones, fundamentalmente a partir de la Constitución de 1991, en la que el tema de la redistribución es determinante para el logro de una mejor calidad de vida para todos los habitantes del país.

Una de las instituciones más importantes en esta labor en el Distrito Capital es el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), que por intermedio de las alcaldías locales y los Centros de Operaciones Locales (COL) ha venido interviniendo para detectar y diagnosticar las necesidades de cada una de las zonas en las que se divide la ciudad e identificar los problemas de los ciudadanos.

Por tal razón, este estudio pretende analizar el impacto que las acciones del DABS han logrado frente al sector de la educación, con relación al nivel educativo de los habitantes en la localidad de Puente Aranda, no sólo con la ampliación de los cupos escolares en las entidades del Distrito,

sino también en otros sectores, proyectos y programas educativos que pretenden aumentar la capacidad productiva de los mismos. Igualmente se abordan, en sentido amplio, los trabajos adelantados en torno al bienestar de los habitantes de la localidad y en especial al de los niños más desprotegidos, describiendo e identificando las actividades que los benefician directamente en la zona.

## Aproximaciones teóricas

Para realizar un análisis socioeconómico que permita evidenciar la importancia del establecimiento de políticas públicas en un país, es necesario recurrir a varios conceptos sobre los cuales apoyar las evidencias. En tal sentido, cuando se remite al problema de las políticas públicas, se hace referencia a una

---

*Jessica Alvira  
Sandra Rojas*

***Estudiantes Carrera de Economía***

dinámica de cambio social, como lo sugieren autores como Amartya Sen<sup>1</sup>, quien considera que las transformaciones sociales son una fuente de cambio y progreso económico. El objetivo de ello es concebir el desarrollo como la ampliación de las libertades en vez de enfocarlo como crecimiento económico exclusivamente. Este cambio conceptual lleva a reformular tanto las evaluaciones que se realizan sobre el grado de desarrollo como las mediciones sobre la eficiencia o el grado de competencia. Las preguntas pertinentes para este análisis son: *¿Hasta qué punto los individuos son capaces de gerenciar su propio desarrollo y hasta dónde tienen libertad para realizar las tareas que se propongan por vía del acceso y uso de los bienes públicos?* Sen llama lo anterior *free agency*, que se refiere a la combinación de las capacidades de las personas con las oportunidades que les brinda el entorno, lo que permite a los individuos realizar las acciones propias de un determinado proyecto de vida<sup>2</sup>.

La combinación de capacidades y posibilidades concretas es lo específico del desarrollo y la libertad. Sen analiza la pobreza como un concepto de capacidad social: «[...] la desigualdad no debe medirse sólo según el acceso a bienes materiales y sociales; es fundamental que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente, ‘el conjunto de facultades’ que les permita ser libres para procurarse su bienestar; entre ellas, por supuesto, la educación»<sup>3</sup>. Éste es uno de los puntos de observación y análisis que desarrollaremos sobre las acciones del DABS y la alcaldía de Puente Aranda; para ello ya no sólo consideraremos el impacto en la cobertura educativa, sino también en los programas dirigidos hacia los adultos, en procura

de elevar su capacidad o su formación para ser competitivos en el ámbito laboral.

En los análisis de John Richard Hicks sobre la teoría del equilibrio, según la cual el equilibrio económico se debe a que todas las fuerzas que actúan en una economía se contrarrestan mutuamente; en los estudios realizados por Kenneth Joseph Arrow, con sus aportes a las teorías del equilibrio global, que analiza la relación entre los procesos de producción, distribución y consumo en la economía global, y en la teoría del bienestar que plantea de qué modo la sociedad podría asignar recursos de forma más eficiente, se encuentra el soporte teórico para determinar cómo la participación de las personas beneficiadas con esta política de inclusión en la educación puede aportar a mejorar las condiciones económicas no sólo de los individuos beneficiados directamente, sino también las de aquellos que lo hacen indirectamente; un ejemplo de ello son los empresarios, que lograrían obtener mano de obra calificada y a su vez incrementar el nivel de productividad de la empresa, lo que llevaría al crecimiento económico y posteriormente al aumento de los salarios de sus empleados, lo que les garantizaría un mejor nivel de vida.

Para realizar un análisis más detallado del crecimiento y su relación con la problemática social, es necesario tener en cuenta otras instancias, que se ven afectadas por la multiplicidad del concepto de desarrollo, las cuales desempeñan un papel elemental dentro del aparato estatal y muestran la disyuntiva existente entre lo privado y lo público. Luis Carlos Bresser<sup>4</sup> las ha referenciado como la instancia política de la administración y el aparato estatal, el régimen político

<sup>1</sup> SEN, Amartya (1933- ). Economista indio, premio Nobel de Ciencias Económicas en 1998 por su contribución al análisis del bienestar económico, en concreto sobre el hambre. <http://www.ecobachillerato.com/economistas/amartya.htm>

<sup>2</sup> SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta, 2000, p. 35.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>4</sup> BRESSER, Luis Carlos. *Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control*. En: *Desarrollo Económico*. Vol. 38, Núm. 150 (jul.-sep. 1998).

y la sociedad civil; esferas dentro de las cuales el desarrollo político se entiende en términos de las transformaciones que sufren las reglas concebidas como arbitrarias a reglas de ley, y la evolución del liberalismo y el autoritarismo a la democracia liberal. Éstas son mejoras que pueden ocurrir dentro de la sociedad civil y en los ajustes institucionales, los cuales deben ser combinados con un desarrollo recíproco de la organización y la administración del aparato estatal.

Una política pública debe generar una asignación de recursos de manera equitativa y, a su vez, convertirse en una estrategia de asignación de derechos que permitan generar una gerencia social eficaz dirigida hacia el fortalecimiento asociativo y participativo de los diversos grupos beneficiados de sus acciones. El Estado en el momento de implementar una política pública se debe enfrentar a tres dilemas: el primero hace relación a si una política se diseña o se construye; en este punto, Pierre Muller aclara el lugar y la importancia del referencial de las políticas en tanto «designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada»<sup>5</sup>. El segundo dilema es el de focalizar o universalizar: las políticas públicas deben generar una asignación de recursos de manera equitativa (los problemas que enmarcan una política pública son los de la eficiencia y la eficacia). Y por último, el dilema entre inclusión y priorización, que parte del principio de que una política pública debe reconocer la igualdad en la diferencia, ya que hay grupos sociales que asimilan en forma diferente los

objetivos de las políticas públicas, debido a su falta de homogeneidad.

Dentro del análisis de las políticas públicas es importante determinar los actores que participan en ella. Desde la metodología de los *stakeholders*, se habla de «cualquier actor, persona, grupo, entidad que tenga una relación o interés directo o indirecto con o sobre la organización social»<sup>6</sup>. De manera más amplia, según la propuesta de Mitchell, Agle y Wood, los *stakeholders* «son actores internos o externos que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia»<sup>7</sup>. Así, los actores que no presentan al menos uno de estos atributos, no afectan ni son afectados por los resultados; en otras palabras, no son *stakeholders*.

## Bienes públicos y desarrollo local

Los bienes públicos en la localidad, para este análisis, son ofrecidos mediante la coordinación de la alcaldía local<sup>8</sup> y el DABS, que actúan en la búsqueda e identificación de los problemas y las necesidades de la zona y se encargan de clasificarlos de acuerdo con el grado de importancia que ellos, de manera técnica, les conceden, para ocuparse de la inclusión de éstos en la agenda.

Como vemos en el *cuadro 1*, el presupuesto destinado a programas de bienestar social es bastante significativo, lo cual evidencia que la educación es uno de los factores más importantes para el desarrollo local.

<sup>5</sup> MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 50.

<sup>6</sup> FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*. En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Núm. 15. Caracas: (oct. 1999), p. 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>8</sup> Para información sobre esta entidad, véase: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co).



**Cuadro 1**  
**Programas adelantados por la alcaldía local y el DABS en la localidad**

Nombre del programa	Presupuesto	Objetivo
Atención para los más vulnerables	\$760 millones de pesos	Atender anualmente a 7.500 niños y niñas de los colegios del Distrito, así como a jardines infantiles y hogares comunitarios.
Todo por una sonrisa	\$1.600 millones de pesos	Mejorar las condiciones de los estudiantes de los colegios distritales de la localidad. No sólo en la infraestructura, sino también a través de un convenio con el ICBF, que garantiza el suministro de 7.700 desayunos escolares.
Soñando con un mejor ambiente local	\$94 millones de pesos	Cuenta con cuatro proyectos en el fortalecimiento del sistema ambiental local: Escuela Ambiental, Observatorio Ambiental, Apropiación Canal Río Seco y Proyectos Escolares Ambientales.
Estímulo para emprendedores	\$430 millones de pesos	Vincular a 2.000 habitantes de la localidad en programas de capacitación y formación técnica que les permita acceder a un empleo productivo a través del servicio público de empleo del SENA.
Descubriendo nuestra creatividad	\$420 millones de pesos	Consolidar la Escuela de Formación Artística y Musical, que cuenta con la participación del sector educativo.

Fuente: Datos obtenidos del Plan de Rendición de Cuentas 2005 de la alcaldía local de Puente Aranda.

El DABS frente al desarrollo de las acciones dirigidas al fortalecimiento de los planes y las metas que se fijan en la alcaldía local de Puente Aranda, contribuye con la dotación, la adecuación y el mantenimiento de los salones comunales, con la adquisición de máquinas que permitan el aprendizaje y la práctica de esta parte de la población; éstos son bienes dirigidos hacia la formación técnica de varios sectores poblacionales de la localidad.

El desarrollo de la política pública en las acciones públicas puede verse referenciado en proyectos para el fomento de la educación y para afrontar los problemas de desocupación, como el programa denominado ‘Vincular a 1.200 jóvenes a través de la creación y fortalecimiento de clubes infanti-

les y juveniles’. Este proyecto busca generar e incentivar actividades para esta población (que representa el 25,63% del total de la localidad), con el fin de obtener suficientes ingresos que le permitan mejores opciones.

Parte del diagnóstico que justifica el desarrollo de este proyecto es la necesidad de dar continuidad a espacios de formación e intercambio juvenil. De otro lado, según un estudio de la situación socioeconómica de la juventud en Bogotá 2002-2003 realizado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), 36,8% de los jóvenes de la localidad se encuentra en situación de pobreza, 50% abandona el sistema escolar y el desempleo es del 17%, de los cuales el 52% se encuentra en economía informal, por lo que su vincula-

ción al sistema de seguridad social en salud es bastante bajo.

Teniendo en cuenta el número de inversiones realizadas por las entidades antes mencionadas, encontramos que en la localidad, a pesar de los programas implementados, no se ha logrado incrementar el nivel de cobertura educativa, debido a fallas en la difusión de este tipo de proyectos, los cuales, aunque están bien enfocados, no han logrado que los habitantes de la localidad accedan de manera sostenida a los beneficios de estos bienes; por el contrario, se observa que un porcentaje de los beneficiados son personas que poseen los medios económicos para vincularse a otro tipo de planes de educación, lo que cuestiona tanto el sistema de identificación como el de focalización. Esto resta

posibilidades a las personas de bajos recursos de favorecerse con estos programas.

## Análisis del sector de la educación en la localidad

Los equipamientos colectivos de educación son los que están destinados a la formación intelectual, la capacitación y la preparación de los individuos para su integración en la sociedad. Agrupa a las instituciones educativas de preescolar, primaria, secundaria básica y media, centros de educación para adultos, centros de educación especial, centros de investigación, centros de capacitación ocupacional, centros de formación artística, centros de capacitación técnica e instituciones de educación superior.

<sup>9</sup> Información disponible en internet: [http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p\\_localidades/p\\_aranda.html](http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p_localidades/p_aranda.html). Febrero de 2006.

**Cuadro 2**  
**Población en edad escolar en Puente Aranda según estrato – 2003<sup>9</sup>**

Estrato	PEE*	Participación
Estrato 2	193	0,3%
Estrato 3	61.581	98,9%
Sin estrato	504	0,8%
TOTAL	62.278	100%

\* La distribución se calculó aplicando la misma participación por estrato de la PEE 2002.

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial, con base en proyecciones DAPD.

**Cuadro 3**  
**Establecimientos educativos**

Número de establecimientos educativos en Bogotá y Puente Aranda								
	Distrito	Puente Aranda						
<b>Establecimientos oficiales</b>	688	33	385	15	386	15	387	15
Administrados por la SED	666	33	363	15	363	15	362	15
Administrados en concesión	22	0	22	0	23	0	25	0
<b>Establecimientos no oficiales</b>	2.924	122	2.648	120	2.549	118	n.d.	n.d.
<b>TOTAL</b>	3.612	155	3.033	135	2.935	133	n.d.	n.d.

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial - SED, con base en Directorio de Establecimientos. Con corte a 28 de febrero de 2003.



Se considera como población en edad escolar aquella que está comprendida entre los 5 y los 17 años. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, la educación será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad, y comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Según los resultados preliminares de la Encuesta de Calidad de Vida 2003 para Bogotá y localidades urbanas realizada por el DANE y el DAPD, en la localidad de Puente Aranda se calculó una tasa de analfabetismo para personas de 15 años y más del 1,6%, siendo menor a la tasa de Bogotá en su conjunto del 2,2%.

**Cuadro 4**  
**Sistema de matrícula**

Matrícula en Bogotá según sector 1998-2003						
Participación oficial y no oficial/Puente Aranda						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total oficial	51,0%	56,8%	56,4%	56,2%	55,2%	60,9%
Instituciones oficiales	50,8%	56,7%	56,3%	56,2%	55,2%	60,9%
Subsidios	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Total no oficial	49,0%	43,2%	43,6%	43,8%	44,8%	39,1%

Nota: La matrícula de instituciones oficiales incluye la matrícula de colegios en concesión.

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial - SED, con base en el Sistema de Matrícula.

El análisis de asignación de cupos en 2003 permitió evidenciar que de los 151.357 inscritos nuevos, el 47% –es decir, 72.217 niños y jóvenes– fueron asignados a menos de dos kilómetros de su residencia. El restante 52,3% se asignó a más de dos kilómetros de su residencia.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Distrital (SED), la necesidad de cupos en Puente Aranda ha sido atendida mediante el mejor uso de la capacidad actual del sistema educativo. Los esfuerzos de ampliación de cobertura deben tener en cuenta una de las dificultades que aún persisten en el Distrito, como el desfase entre la localización geográfica de los centros educativos y el lugar de residencia de la población en edad escolar. Teniendo en cuenta lo anterior, Puen-

te Aranda es una localidad superavitaria y su oferta educativa oficial atiende a 542 niños y jóvenes provenientes de la localidad de Bosa y a 97 niños de Kennedy, mediante la asignación de 19 rutas de transporte escolar, de las cuales 16 corresponden a Bosa.

### **Provisión de bienes públicos desde el Plan de Desarrollo Local de Puente Aranda**

La alcaldía local apoyó anualmente el desarrollo del Foro Educativo Local durante todo el período 2001-2004, e hizo viables proyectos para el mejoramiento de la calidad educativa y la integración escolar de niños

con necesidades educativas especiales, con lo que buscaba fortalecer aún más la participación del sector educativo en el Plan

de Desarrollo Local, para atender satisfactoriamente las necesidades de los niños y los jóvenes de la localidad.

**Cuadro 5**  
**Presupuesto Plan de Desarrollo Local 2002-2004**

Concepto	2002	2003	2004	Total
Total inversión localidad	7.682	8.531	9.512	25.725
Ingresos corrientes	65	71	78	214
Transferencias	7.617	8.434	9.434	25.511

**Fuente:** Datos obtenidos del Plan de Rendición de Cuentas 2005 de la alcaldía local de Puente Aranda. En miles de millones.

**Cuadro 6**  
**Proyección presupuestal plurianual**

Objetivo/programa	%	2002	2003	2004
1. Cultura ciudadana	11	837,87	930,60	1.037,74
2. Productividad	43	3.275,31	3.637,80	4.056,62
3. Justicia social	15	1.142,55	1.269,00	1.415,10
<b>4. Educación</b>	<b>10</b>	<b>761,70</b>	<b>846,60</b>	<b>943,40</b>
5. Ambiente	5	380,85	423,00	471,70
6. Familia y niñez	5	837,87	930,60	1.037,74
7. Gestión pública admirable	11	837,87	930,60	1.037,74
Total	100	8.074,02	8.968,2	10.000,04

**Fuente:** Datos extractados de: <http://www.bogota.gov.co/home1.php>

Una de las formas de contribuir a la buena educación de los niños y niñas de la localidad de Puente Aranda es la aplicación y el desarrollo del programa que pretende beneficiar a 4.505 niños y niñas entre los 3 meses y los seis 6 años que asisten a los jardines

infantiles y a los Hogares Comunitarios del ICBF y del DABS de la localidad.

Con este proyecto se busca que la formación de esta parte de la población sea congruente o complementaria al desarrollo social de los niños y las niñas, ya que las condicio-

nes en las que viven en sus hogares no permiten su correcta formación y no es posible lograr que tengan una buena calidad de vida, o que la mejoren. Con base en toda la información anterior y en los programas expuestos, se considera apropiado desarrollar la metodología de los involucrados (*stakeholders*), realizando un análisis sobre el efecto que causa la producción de bienes públicos en el bienestar de la población beneficiada de la localidad.

### **Análisis de involucrados<sup>10</sup> (*stakeholders*)**

Para el análisis de involucrados, se utilizará la metodología desarrollada por Humberto Falcao Martins y Joaquim Rubens Fontes, la relación de los actores involucrados (*stakeholders*) y la incidencia que cada uno de ellos tiene en la política pública, a través de las matrices de poder, legitimidad, urgencia y de consolidación.

Los involucrados o *stakeholders* que se lograron identificar en el proceso de construcción de políticas públicas en el sector de educación, como latentes en el proyecto para mejorar la calidad de vida de los niños y las niñas de la localidad de Puente Aranda, son: la gerente de infancia del DABS (Claudia Liliana Vargas), los funcionarios del Departamento de Planeación de la alcaldía local de Puente Aranda (Ricardo Medina Castro y Sandra Patricia González) y el funcionario del Departamento de Presupuesto de la alcaldía local de Puente Aranda (Óscar Orlando Torres Rodríguez). Ellos son los encargados del trabajo de coordinación general del proyecto.

Otro grupo de *stakeholders* está compuesto por la comunidad de niños y niñas, el profesorado, las madres comunitarias y las directoras de las instituciones educativas, quienes se encargarán del uso adecuado de los recursos en el proceso de formación de los niños.

Cada involucrado tiene una función específica en el programa:

*Gerente de infancia – DABS.* La persona encargada tiene como función coordinar, controlar y velar por el cumplimiento de todos los proyectos que se plantean, no sólo para la localidad de Puente Aranda, sino para todas las localidades de la ciudad.

*Alcaldesa local - Alcaldía local de Puente Aranda.* Es la encargada de administrar todo el proceso de gerencia descentralizada en la localidad, realizando propuestas de proyectos o exposición de los principales problemas de la alcaldía, para que sean incluidos en la agenda y accedan a la asignación de recursos, y lograr así el desarrollo de planes o programas que garanticen, o por lo menos incidan, en la corrección de los principales problemas de la localidad. Estos planes y propuestas deben concordar con el plan de desarrollo del Alcalde Mayor de Bogotá, para lograr generar un efecto positivo. Buena parte de sus acciones, dirigidas a maximizar el bienestar colectivo de los habitantes de la localidad, debe contar con la legitimidad por parte de la comunidad, en la construcción de las políticas públicas y en garantizar la efectiva producción y provisión de los bienes públicos por medio de los proyectos de dicho plan de desarrollo.

*Departamento de Planeación – Alcaldía local de Puente Aranda.* Son los encargados directos de controlar la ejecución de los pro-

<sup>10</sup> Información suministrada por Sandra González y Ricardo Medina, funcionarios de Planeación de la localidad. Bogotá, febrero de 2006.

gramas de la localidad y velar por el cumplimiento de éstos; ése es su objetivo principal. Estos funcionarios llevan a cabo sus acciones en concordancia con la vigilancia y el control que debe tener todo programa que sea destinado a proveer bienes públicos a la sociedad por parte de todas las instituciones y entidades públicas como el DABS.

*Departamento de Presupuesto – Alcaldía local de Puente Aranda.* Este departamento es el encargado de distribuir en forma equitativa –y de acuerdo con las necesidades prioritarias de la localidad– el presupuesto asignado por la Alcaldía Mayor de Bogotá para la implementación de programas en la localidad, así como de vigilar y garantizar que los recursos se destinen efectivamente a lo planeado y formulado inicialmente.

*Comunidad de profesores.* Desempeña un papel muy importante en el desarrollo del proyecto, ya que los profesores tienen la tarea de coordinar, con la alcaldía, la administración de los recursos y de los bienes que son entregados por el DABS, con la ayuda de la gestión de la localidad.

*Comunidad de madres comunitarias.* Es relevante ver cómo las madres comunitarias realizan sus actividades con el único fin de contribuir al mejoramiento en la calidad de vida de los niños y las niñas de la localidad, ya que ellas representan a la comunidad que siente más de cerca la problemática que se presenta. Son las encargadas de vigilar la alimentación de los niños (con la colaboración de un nutricionista o de un profesional afín), de enseñar temas que les den un valor agregado a la educación y a la formación de esos niños, que a la larga son el futuro de la localidad y reflejan la gestión de la alcaldía.

*Directoras de las instituciones educativas.* Son las encargadas de hacer que los diferentes programas y proyectos se realicen y tengan un nivel óptimo de coordinación intersectorial, junto con la comunidad de madres comunitarias y los profesores.

*Comunidad de niños y niñas de la localidad.* Finalmente, está la comunidad que es la organización más importante. Este grupo de niños y niñas son los verdaderamente beneficiados del programa.

**Cuadro 7**  
**Actores involucrados**

Actor 1	Gerente de infancia
Actor 2	Alcaldesa de la localidad de Puente Aranda
Actor 3	Funcionarios del Departamento de Planeación - Alcaldía Local
Actor 4	Funcionario del Departamento de Presupuesto - Alcaldía Local
Actor 5	Comunidad de profesores
Actor 6	Comunidad madres comunitarias
Actor 7	Directoras de las instituciones
Actor 8	Comunidad de niños y niñas

Fuente: Elaboración propia de los autores

**Cuadro 8**  
**Matriz de poder**

	Medios coercitivos			Medios utilitarios (recursos)			Medios simbólicos	
	Fuerza física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales	Reconocimiento y estima	Grados de poder
Grados de sensibilidad	0	3	2	3	3	2		
Actor 1	0	0	2	2	3	3	2	7.776
Grado de poder			6	4	9	9	4	
Actor 2	0	0	2	2	3	3	3	11.664
Grado de poder			6	4	9	9	6	
Actor 3	0	0	3	2	2	3	2	7.776
Grado de poder			9	4	6	9	4	
Actor 4	0	0	1	3	2	2	2	2.592
Grado de poder			3	6	6	6	4	
Actor 5	0	0	2	0	1	2	3	648
Grado de poder			6	0	3	6	6	
Actor 6	0	0	1	2	2	3	3	972
Grado de poder			3	4	6	9	6	
Actor 7	0	0	2	1	2	3	3	3.888
Grado de poder			6	2	6	9	6	
Actor 8	0	0	1	0	1	1	3	162
Grado de poder			3	0	3	3	6	

Fuente: Elaboración propia de los autores

En esta matriz podemos notar que el actor que más grados de poder tiene es la alcaldesa de la localidad de Puente Aranda, seguida de la gerente de infancia del DABS

y de los funcionarios del Departamento de Planeación. Esto nos indica que en manos de ellos está prácticamente la gestión y la ejecución de la política.

**Cuadro 9**  
**Matriz de legitimidad**

Grado de sensibilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de legitimidad total
	Para la organización	Para la sociedad	
Actor 1	3	1	3
Actor 2	3	2	6
Actor 3	3	1	3
Actor 4	3	1	3
Actor 5	2	3	6
Actor 6	2	3	6
Actor 7	2	3	6
Actor 8	3	3	9

Fuente: Elaboración propia de los autores

En esta matriz, podemos notar que el actor que mayor legitimidad tiene dentro del programa de la localidad de Puente Aranda

es la comunidad de niños y niñas del sector, ya que ellos son los beneficiarios directos de la política.

**Cuadro 10**  
**Matriz de urgencia**

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Actor 1	1	2	2
Actor 2	2	2	4
Actor 3	1	2	2
Actor 4	1	2	2
Actor 5	2	2	4
Actor 6	2	3	6
Actor 7	3	3	9
Actor 8	3	3	9

Fuente: Elaboración propia de los autores

Así mismo, las directoras de las instituciones y los niños de la localidad son los actores que más urgencia tienen en el desarrollo de la política, ya que son los

involucrados que más sufren el problema de la falta de elementos indispensables para la educación, la alimentación y la recreación.

**Cuadro 11**  
**Matriz de consolidación – Índice de preponderancia**

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Índice de preponderancia	
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)		
Actor 1	7.776	1,7534	3	0,5714	2	0,4211	0,4219	0,5635
Actor 2	11.664	2,6301	6	1,1429	4	0,8421	2,5313	3,3808
Actor 3	7.776	1,7534	3	0,5714	2	0,4211	0,4219	0,5635
Actor 4	2.592	0,5845	3	0,5714	2	0,4211	0,1406	0,1878
Actor 5	648	0,1461	6	1,1429	4	0,8421	0,1406	0,1878
Actor 6	972	0,2192	6	1,1429	6	1,2632	0,3164	0,4226
Actor 7	3.888	0,8767	6	1,1429	9	1,8947	1,8984	2,5356
Actor 8	162	0,0365	9	1,7143	9	1,8947	0,1187	0,1585
Total	35.478		42		38		5,9898	
Número de actores	8		8		8		8	
Promedio	4.434,8		5,25		4,75		0,74872	

Fuente: Elaboración propia de los autores

La matriz de consolidación nos aporta el índice de preponderancia, que permite establecer, como los actores más relevantes, a las directoras de las instituciones, la alcaldesa de la localidad, los funcionarios de Planeación y la gerente de infancia.

Así pues, estos actores son los que presentan mayor relevancia en la construcción de la política pública y en el fomento para el mejoramiento en la calidad de vida de los niños y las niñas de la localidad. Uno de los puntos que se deben investigar posteriormente es si con estas acciones se genera la reducción en los costos de transacción, por el aprovechamiento de los bienes públicos producidos, lo que permitiría observar qué tanto mejoran los niveles de gobernabilidad, por las políticas públicas desarrolladas por este sector en la localidad.

Los canales de comunicación<sup>11</sup> utilizados por los actores antes, durante y después de la ejecución de la política se centran básicamente en una información ascendente y descendente. Como información ascendente se presenta la que se establece entre las diferentes direcciones de las instituciones presentes en la localidad y la comunidad organizada en el sector educación, como los profesores y las madres comunitarias, en procura de intervenir los problemas que los afectan, así como de discutir los programas para su beneficio. La información descendente se realiza mediante el uso de diversos medios de comunicación, básicamente para socializar las decisiones a los diferentes actores de la comunidad escolar, en cuanto al desarrollo de proyectos, programas y acciones en el sector de educación.

El análisis de los actores muestra también que las acciones de política pública con-

tribuyen al fortalecimiento de los lazos de cooperación y solidaridad, tal como se refleja en el grupo de madres comunitarias y de profesores, quienes intervienen en la formulación de proyectos y en el uso de recursos dirigidos hacia el bienestar de los niños de la localidad, acciones que se coordinan con otras organizaciones como las Juntas de Acción Comunal; estas dinámicas sociales son ejemplos claros de creación de capital social en la localidad de Puente Aranda.

## Conclusiones

Los equipamientos colectivos de educación son los que están destinados a la formación intelectual, la capacitación y la preparación de los individuos para su integración en la sociedad; por tanto, aunque Puente Aranda es una localidad superavitaria, su oferta educativa oficial atiende no sólo a los habitantes de la zona, sino también a 542 niños y jóvenes provenientes de la localidad de Bosa y a 97 niños de Kennedy. Como vemos, en un país como el nuestro —en el que las condiciones educativas no poseen una cobertura significativa—, en la actualidad la sociedad misma ha entendido la importancia de extender este derecho fundamental a todos los estratos, ya que esto brindará las condiciones básicas para el desarrollo de sus capacidades, tal como lo manifiesta Amartya Sen cuando establece que lo que interesa es evaluar a los individuos en términos de su habilidad real, para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida.

Con respecto a la aplicación y al desarrollo de la política pública en este sector, se podría decir que los programas han tenido

<sup>11</sup> Información suministrada por Sandra González y Ricardo Medina, funcionarios de Planeación de la localidad. Bogotá, febrero de 2006.

avances, sobre todo en el tema de las coberturas, ya que las metas muestran que los beneficios se extenderán a 4.505 niños y niñas entre los 3 meses y los 6 años que asisten a los jardines infantiles y a los Hogares Comunitarios del ICBF y del DABS de la localidad. Falta indagar más sobre los efectos de estos programas en el mejoramiento de la calidad educativa y en la integración escolar de niños y niñas con necesidades pedagógicas especiales, situación que formaría parte de otra investigación.

La inclusión en la agenda de programas coordinados por el DABS evidencia la urgencia de identificar a la población infantil como el actor que más sufre el problema

de la falta de elementos indispensables para la educación, la alimentación y la recreación.

Finalmente, se puede concluir que la política tiene aún sesgos importantes hacia el tema de la cobertura y menos hacia la calidad y el desarrollo de habilidades cognitivas; sin embargo, tanto la inversión como la intervención de nuevos actores en la construcción de la política muestra que se comienzan a diseñar rutas más directas entre quienes participan de las decisiones y los beneficiarios de las acciones, situación que podría generar un escenario diferente para el desarrollo de las políticas públicas en el sector de la educación.

---

## Bibliografía

BRESSER, Luis Carlos. *Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control*. En: *Desarrollo Económico*. Vol. 38, Núm. 150 (jul.-sep. 1998).

FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim Rubens. *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*. En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Núm. 15. Caracas: (oct. 1999).

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta, 2000.

Páginas web:

Reseña biográfica de Amartya Sen. <http://www.ecobachillerato.com/economistas/amartya.htm>

Localidad 16 Puente Aranda. [http://es.wikipedia.org/wiki/Puente\\_Aranda](http://es.wikipedia.org/wiki/Puente_Aranda)

Secretaría Distrital de Educación. [http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p\\_localidades/p\\_aranda.html](http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p_localidades/p_aranda.html) – Febrero de 2006