



Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares – SSPED

Por: **Jorge A. Palacio C.**
jpalacio@idep.edu.co
Profesional investigador IDEP

El Plan de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos*, incorporó como una de las metas del Sector Educativo, el ajuste e implementación de un Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares -teniendo como insumo inicial el Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación diseñado en el período anterior-, para comprender la forma en que las políticas se viabilizan en los colegios de la ciudad, a partir de la experiencia vivida por los actores educativos.

El estudio incluye los ajustes finales a los instrumentos, la realización de las consultas a fuentes primarias, los análisis documentales de fuentes secundarias, el estudio temático, la producción de los documentos técnicos correspondientes, la elaboración del documento consolidado de resultados, la producción de las piezas de comunicación que presentan los resultados de cada módulo del Sistema y la producción del documento amplio de análisis e interpretación de la política educativa.

Brindar información pertinente, útil y oportuna para la formulación y desarrollo de las políticas educativas distritales y la implementación de las responsabilidades del Sector en el marco del *Plan Sectorial de Educación* es el objetivo principal del Sistema de Seguimiento, que en su Fase 1 estableció los ajustes y las condiciones para la realización de la primera aplicación en el 2017, con carácter de pilotaje.

Referentes conceptuales

Enfoque de derechos en el seguimiento a la política educativa

El IDEP se encuentra elaborando el Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital 2016-2020 (SSPED) como ejercicio piloto que será aplicado durante el segundo semestre de 2017 para su posterior ajuste e implementación. Este artículo presenta una síntesis de los primeros referentes conceptuales que permiten su articulación con los elementos metodológicos, técnicos e instrumentales que lo constituyen. Los mismos sustentan el diseño del SSPED (política pública; enfoque de derechos y perspectiva de sujeto; y el concepto de valoración).

Por: **Omar Pulido Chaves¹**
opulido2@gmail.com

En proceso de elaboración se encuentra el referente que sustenta la noción de *contexto escolar*, mediante el cual se hace relación con la idea de “ciudad educadora” que estructura al Plan Sectorial de Educación del Distrito 2016-2020, junto con las de “ambientes educativos” y “competencias” para el ciudadano del siglo XXI, sobre el cual hay ya algunos avances. Esta fase de desarrollo del SSPED es la continuidad de un proceso adelantado por el IDEP al Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación Distrital 2012-2016 (Palacio, 2016); y tiene como antecedente inmediato el trabajo realizado en 2016 para la fundamentación conceptual del SSPED (Pulido Chaves O., 2016).

Referentes conceptuales

Los referentes conceptuales proporcionan el horizonte de sentido que soporta al SSPED. Tienen que ver con la fundamentación en el enfoque de derechos en la educación y su valoración como derecho de las personas o de los sujetos; y la *política pública* y la política educativa como factores de realización de los mismos (Pulido Chaves O., 2012). Están centrados en el reconocimiento y la atención a la diversidad de sujetos de derechos, localizados y diferenciados, por parte de las políticas públicas educativas que se concretan, en este caso, en los ejes del Plan Sectorial de Educación Distrital 2016-2020 que se han tomado como objeto de seguimiento. Estos referentes establecen las pautas para los desarrollos metodológicos, técnicos e instrumentales de los dispositivos de valoración de la política educativa distrital en los contextos escolares que integran el SSPED.

Referentes sobre política pública

La noción de política pública adoptada se asume como una forma de ser o una expresión del “punto de contacto” entre la sociedad política y la sociedad civil; o, de manera más concreta, entre el Estado y la sociedad civil, o entre gobernantes y gobernados. En este sentido, opera como uno de los más importantes dispositivos de construcción de *hegemonía*, entendida como la capacidad de unos sectores de la sociedad para ejercer la dirección intelectual y moral del conjunto de la sociedad, mediante el consentimiento y el consenso, por oposición al ejercicio del poder mediante la coerción y la fuerza. En esta condición de “punto de contacto” la política pública expresa estados o formas de ser de la llamada opinión pública que, en una de sus acepciones más amplias, también expresa estados de las correlaciones de fuerzas sociales. Así, las políticas públicas operan como factor decisivo para la gobernabilidad (Pulido Chaves O., 2001).

¹ Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Educación con Especialidad en Mediación Pedagógica, Universidad de La Salle, San José, Costa Rica. Contratista IDEP, Sistema de Seguimiento a la política educativa Distrital en los contextos escolares - SSPED.



La presencia de la sociedad civil en esta relación es la que le confiere el carácter de *públicas* a las políticas que pretenden satisfacer las aspiraciones, los intereses y las necesidades de las distintas bases sociales que conforman un determinado bloque histórico o tipo de relaciones hegemónicas entre gobernantes y gobernados. Sin la presencia decisoria de los actores de la sociedad civil las políticas no alcanzan la categoría de *públicas*; podrán ser políticas de Estado o de Gobierno pero no serán *públicas*. Así, lo público se consolida como un espacio que dota a lo común, a lo comunitario, de acción política intencionada de sujetos políticos. Lo anterior quiere decir que la política pública se construye en un movimiento de ida y vuelta entre las ofertas que emanan de los grupos y sectores que participan del “gobierno” y las demandas y propuestas de los “gobernados”, en la medida en que puedan constituirse en sujetos con capacidad para actuar políticamente. Las políticas públicas siempre están referidas a sujetos políticos concretos, situados y diferenciados,

entendidos como sujetos sociales conscientes de sus deberes y derechos y con capacidad de acción intencionada respecto de ellos. La política pública aparece, así, como resultado de un conjunto de negociaciones complejas determinadas por condiciones de tiempo, lugar y sujeto o, lo que es igual, dependen de correlaciones de fuerzas sociales determinadas. Por eso no son neutras ni totalmente impositivas sino que describen un campo de tensiones. De allí su naturaleza variable.

Por su relación con los procesos de construcción de hegemonía, las políticas públicas pueden ser *expansivas* –es decir, pueden agenciar procesos de transformación y cambio, de radicalización y profundización de la democracia– o *transformistas* –procesos de mantenimiento del orden de cosas imperante, de tendencia conservadora y reformista–. El carácter público de las políticas es el responsable de que se pueda avanzar en la formulación y ejecución de políticas expansivas o cada vez más democráticas.

La puesta en práctica de las políticas públicas implica un aparato operativo y de gestión que involucra a instituciones públicas y privadas. En este aparato la *administración pública* tiene la responsabilidad de hacer realidad el cumplimiento de la *función pública* o de los fines de las políticas públicas. La administración de las políticas públicas educativas involucra así a todas las instituciones y organizaciones que forman parte del llamado *sistema educativo*; desde el Ministerio de Educación Nacional (MEN) hasta las Instituciones Educativas (IES) pasando, en el caso de Bogotá, por la Secretaría de Educación Distrital (SED) y las Direcciones Locales (DILES). Dado que el Plan Sectorial de Educación 2016-2020 de Bogotá asume como uno de sus ejes de sentido el concepto de “ciudad educadora”, el sistema educativo distrital incluye otras instituciones y organizaciones, públicas y privadas, no estrictamente educativas, que lo hacen particular.

En el contexto nacional, las llamadas políticas locales han cobrado importancia como instrumentos de gobernabilidad. Se han desarrollado a partir de la elección popular de alcaldes y gobernadores y han dado origen a formas de expresión que no existían antes, como ocurre con los programas de gobierno de los candidatos a estas dignidades. Por eso, es posible que se presenten tensiones entre las políticas públicas nacionales y las locales (departamentales y municipales), como ha sido el caso de Bogotá en los últimos años. Esto pone de relieve la importancia de hacer el seguimiento a los planes sectoriales de educación de la ciudad.

Enfoque de derechos y perspectiva de sujeto

El segundo referente está dado por la adopción del enfoque de derechos como fundamento del SSPED. El primer desarrollo de este enfoque, por fuera del sustento original de raíz liberal contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en el marco de las reacciones contra los efectos de las políticas de enfoque neoliberal, fue la propuesta de las 4A esbozada por Katarina Tomasevski –Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad– (Tomasevski, 1999). A partir de entonces, la noción del derecho a la educación ha tenido que dotarse de contenidos específicos, conceptuales, metodológicos y técnicos, para convertirse en instrumento de política educativa con capacidad de transformación de la realidad. Esos contenidos hacen que el derecho a la educación se conciba como un derecho de la persona, “exigible”, y como un derecho “justiciable” como obligación del Estado”. Pinilla (2006), basándose en jurisprudencia de la Corte Constitucional, y recogiendo los aportes de la Relatora Katarina Tomasevsky, presenta los contenidos y las obligaciones del derecho a la educación como derechos “universales, indivi-

Los referentes conceptuales proporcionan el horizonte de sentido que soporta al SSPED. Tienen que ver con la fundamentación en el enfoque de derechos en la educación y su valoración como derecho de las personas o de los sujetos; y la política pública y la política educativa como factores de realización de los mismos.

sibles, interrelacionados e interdependientes” y los hace corresponder con cuatro obligaciones del Estado para su realización: derecho a la disponibilidad y obligación de asequibilidad; derecho de acceso al sistema y obligación de accesibilidad; derecho a la permanencia y obligación de adaptabilidad; y, derecho a la calidad y obligación de aceptabilidad.

A partir de estas formulaciones, las políticas educativas han sido objeto de análisis, por una parte, en los marcos de la llamada “corriente principal”, instaurada por los enfoques de evaluación de resultados de aprendizaje de los estudiantes y por las relaciones costo/beneficio, eficacia y eficiencia de la gestión estatal y de las instituciones educativas; y, por otra, en los del cumplimiento de las obligaciones del Estado con base en las 4A. En el IDEP se ha introducido una nueva dirección en el desarrollo del enfoque de derechos que implica nuevas elaboraciones conceptuales, técnicas e instrumentales, que hace énfasis en que, si bien el Estado y sus instituciones tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación, los derechos *son de las personas*; y esto coloca el sujeto de derechos en el centro de la valoración de su garantía y realización. A partir de esta centralidad de los sujetos se determina que para el análisis de las políticas públicas es necesario consultar sus vivencias, situadas y diferenciadas (Amézquita, 2013), pues puede ocurrir que, aunque el Estado diga que hace lo que se espera de él en esta materia, los sujetos no sientan que sus derechos son garantizados y están realizados.

Referentes sobre el concepto de “ valoración”

Por esta razón, y para diferenciar el abordaje en perspectiva de derechos de las personas de la manera como lo hace la “corriente principal”, se propone no “evaluar” la política sino realizar una *valoración* que la diferencie de los sistemas hasta ahora aplicados para analizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Estas obligaciones se traducen en objetivos, programas, proyectos, metas e indicadores, definidos para la gestión institucional. La *valoración* del cumplimiento del derecho surge para diferenciarla de la práctica de medir o cuantificar para comparar y establecer jerarquías y clasificar, como viene ocurriendo con la evaluación educativa promovida para certificar la calidad de los aprendizajes, con base en logros establecidos mediante pruebas censales; y con la evaluación institucional para medir la calidad de la gestión.

María Moliner (1994) dice que *valorar* es “atribuir más o menos valor a una persona o una cosa”, “evaluar o tasar una cosa; determinar su valor”. Y define valor como “cualidad de las cosas que valen, o sea, que tienen cierto mérito, utilidad o precio” (pág. 1437). Por otra parte, en la entrada correspondiente a evaluar dice: “Véase <<VALER>>”. “Tasar. Valorar. Atribuir cierto valor a una cosa” (pág. 1244). De este modo, *valorar* y *evaluar*, terminan siendo sinónimos. Sin embargo, también anota que *merecer* “se emplea también con referencia a las acciones”, “como valor de las cosas debido al trabajo o habilidad puesta en ellas”. Y ese es el sentido que se quiere dar en estos referentes a la valoración del cumplimiento del derecho humano a la educación en los contextos escolares: estimar el valor o mérito de las acciones orientadas a garantizar la realización de la política educativa distrital como instrumento para la realización del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Alfredo Sarmiento (2010, págs. 13-14) ha planteado el asunto de la diferencia entre evaluar y valorar cuando se aplica al derecho a la educación. Subraya que la valoración implica la realización de juicios de valor, más allá de la tasación o medición de cifras o hechos. Beeby (1997, pág. 6), por su parte, define la evaluación como la “recolección e interpretación sistemática de evidencias orientadas, como parte del proceso, a un juicio de valor, con un foco de acción”. Esto quiere decir que la producción de juicios de valor no sirve como criterio para diferenciar la evaluación de la valoración pues está presente en ambas. Por eso en la propuesta adoptada para el SSPED se propone la valoración como construcción de un *juicio de mérito*; es decir, como construcción de juicio de merecimiento o de aprecio por las acciones realizadas, en un sentido expansivo, por la política educativa para la vivencia del derecho a la educación. La diferencia con un *juicio de valor* puede resultar sutil, pero en este caso es significativa.

Referencias

- Amézquita, C. (2013). *Producto N. 2. Contrato 044-2013. Estructura metodológica para la valoración del derecho a la educación. Estudio general con desarrollos temáticos para recomendaciones a la política educativa*. Informe de avance, IDEP.
- Beeby, C. (1997). The meaning of evaluation. *Current issues in education*, 68-78.
- Moliner, M. (1994). *Diccionario de uso del español*. Madrid: Gredos S.A.
- Palacio, J. A. (2016). Las voces de los sujetos: Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación 2012-2016. (J. A. Palacio Castañeda, Compilador) Bogotá: IDEP.
- Pinilla, P. A. (2006). *El derecho a la educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos* (Primera ed.). Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Pulido Chaves, O. O. (2012). *Referentes conceptuales sobre la materialización del enfoque de derechos en la educación en el marco de la política educativa en el Distrito Capital*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.
- Pulido Chaves, O. (noviembre de 2001). Gobernabilidad, política pública y gestión pública. 13. Bogotá: Corporación Colombiana de Estudios Antropológicos para el Desarrollo (CEAD).
- Pulido Chaves, O. (2014). *Referentes conceptuales y metodológicos para la valoración del cumplimiento del derecho a la educación en los colegios*. Producto 7. Contrato 030 de 2013, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2016). *Estructura conceptual y metodológica del diseño del componente de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.
- Sarmiento, A. (2010). *Situación de la educación en Colombia. Preescolar, básica, media y superior. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes* (Tercera ed.). Bogotá: Educación Compromiso de Todos.
- Tomasevski, K. (1999). *Los derechos económicos, sociales y culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial Sobre el Derecho a la Educación. Sra. Katarina Tomasevski presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos*. New York: Naciones Unidas.

