

Valores democráticos y mirada crítica horizontes de la indagación

Este artículo recoge algunas reflexiones sobre lo que implica el análisis de las políticas públicas, específicamente en educación, con una especial atención a lo que sucede en el territorio y la valoración que de estas políticas se hace. En la primera parte se hace referencia a la circunstancia que introdujo la necesidad de la rendición de cuentas. En un segundo momento, se presenta el contexto de los métodos y modelos de evaluación de políticas públicas; y finalmente se muestra el paso del sistema de monitoreo al de seguimiento, del cual haremos el pilotaje en el presente año y el cual trabajará sobre el Plan Sectorial 2016-2020.

Por: **Gabriel Torres Vargas¹**
gabriel.torres@cable.net.co

Referentes de contexto

La necesidad de hacer el seguimiento a las políticas educativas está condicionada por el cambio de modelo de la escuela expansiva -modelo que, bajo el discurso del desarrollo, imperó hasta la década de los 70 del siglo XX y el que significó la construcción del sistema escolar-, al de la “reforma educativa” que introduce lo que se ha denominado modelo neoliberal.

El modelo de la “escuela expansiva” hace crisis pues pensaba que la educación, por medio de la escolarización, en el marco de las teorías de capital humano, iba a producir el desarrollo social. Este modelo vivenció el crecimiento de la escolarización, bajo el enfoque según el cual el desarrollo económico estaría en función directa del desarrollo educativo (Martínez, 2004).

En la década de los 90, viniendo de un largo proceso de crisis económica, conocido como la década perdida, se empiezan a fraguar los cambios tanto en lo político como en lo social, que inciden en lo educativo y que en Colombia se ven reflejados en la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). En el sector educativo estos cambios se ven influenciados por lo que representaron fundamentalmente:

1. La Conferencia Mundial de Educación Para Todos (Jomtien, 1990) en la que se promulga el marco de acción para la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje (UNESCO, 1990).

El centro de la declaración define las necesidades básicas de aprendizaje y las competencias necesarias para los individuos que se enfrentarán al mercado. Por esta razón se hace necesari-

rio que se evalúen los aprendizajes y que estos tengan niveles aceptables, para lo cual se definirán estándares básicos.

Este cambio desplaza la enseñanza como centro del quehacer pedagógico, por el de aprendizaje entendido, en palabras de Martínez, no como la capacidad de aprehender, sino como la adquisición de ciertas competencias determinadas por resultados efectivos.

2. La reunión de Ministros de Educación en Quito (abril de 1991) (CEPAL - UNESCO, 1996) pone el centro en la transformación productiva y la modernización tecnológica, para lo cual la educación se convierte en el eje que permite la capacitación y perfeccionamiento del capital humano, para enfrentarse, de manera competitiva al mercado mundial.

3. La influencia del Banco Mundial en la generación de políticas públicas, atada a préstamos de cooperación internacional está plasmada en el documento “Prioridades y Estrategias para la Educación” (Banco Mundial, 1996) el cual hace una evidente manifestación de que los gobiernos deben invertir en educación y enlazan muchos de los aspectos de inversión social al tema educativo. Sugieren que la inversión en educación sea mayor y que se amplíe la cobertura. Introduce seis reformas que, aplicadas en conjuntamente, contribuirán en buena medida a que los países de ingreso bajo y mediano puedan resolver los problemas de acceso, equidad, calidad y rapidez de la reforma que experimentan actualmente.

Esas reformas buscan brindar un papel central a la educación, no solo en su ampliación, sino en la atención puesta al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares en el sistema de

educación, dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales (1996, p. 99).

Dentro de las reformas aparece como una fuerte necesidad la orientación hacia los resultados, que permitan ver, por un lado, los avances de los estudiantes y, por otro, la eficiencia de la inversión en el sector, que representarán, a mediano y largo plazo, la retribución del capital para lo cual, el ejercicio se une a los análisis económicos, y la medición del cumplimiento de las normas, insistiendo en la necesidad de hacer planteamientos con enfoque sectorial.

El análisis de las políticas públicas debe desarrollarse no con la perspectiva de descubrir una verdad única, sino que implica un rediseño epistemológico que parte del reconocimiento de la existencia de diversos saberes válidos en sus contextos, y que institucionaliza el diálogo intercultural como modo general de resolución de los conflictos y la toma de decisión.

¹ Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Estudios Políticos y en Educación. Contratista IDEP, Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares - SSPED.



A partir de estos lineamientos aparecen en las reformas los sistemas de seguimiento, que no son exclusivos del sector educación, pero que refrendan la mirada de que el gasto público debe ser controlado y medido para validar los resultados propuestos desde los planteamientos de esta nueva estructura global de hacer política, donde se involucran, tanto las pruebas estandarizadas, como la necesidad de rendición de cuentas de la gestión sectorial.

Referentes metodológicos

De acuerdo con Roth (2009) la evaluación de las políticas públicas inicia en Colombia durante los años 90, del siglo pasado, dada la fuerte influencia que los organismos internacionales han ejercido a favor de una reforma del Estado en el marco de las orientaciones del llamado “consenso de Washington”. Así mismo, las diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de cooperación al desarrollo se han preocupado por presentar los resultados e impactos de sus políticas y proyectos, como una estrategia para legitimar y justificar su acción en un ambiente internacional competitivo y de reducción del gasto público (en particular con el auge de rendición de cuentas) (Roth D, 2007, p. 46).

Enfoques para analizar las políticas públicas

4. Enfoques tradicionales: hacen énfasis en los factores objetivos y minimizan o excluyen los elementos “subjetivos” de sus modelos de análisis, es el caso de los neopositivistas basados en el “Public Choice” y los principios de la economía neoclásica. Estos se sitúan en la tradición positivista de la in-

vestigación, donde sus análisis son objetivos y científicos, ya que se basan en datos medidos que aportan evidencias empíricas (2007, p. 62).

5. Enfoque integracionista: el segundo grupo, reconociendo las limitaciones del positivismo, desarrolla modelos analíticos más complejos, con los que pretende entregar elementos para la deliberación política mediante la aportación de argumentos. Abre la vía para entender las políticas públicas como relatos, cuentos (*stories*) o narraciones (*narratives*), es decir discursos (2007, p. 57).
6. Enfoque interpretativistas: el tercer grupo, se sustenta en los postulados del constructivismo o de la teoría crítica para enfatizar en los factores cognitivos y retóricos en sus análisis recuperando el *storytelling* (narración de una historia) en la política para sus efectos persuasivos, que tienden a reemplazar los argumentos razonados y las estadísticas en los discursos oficiales (2007, p. 64).

De esta manera la propuesta es crear una mirada que, superando las limitaciones de estos tres enfoques, permita lograr una “perspectiva crítica”. Lo primero es contraponer a estas miradas una perspectiva de análisis de políticas comprometida en valores y criterios democráticos. Hay que superar el criterio utilitarista del costo/beneficio o de eficiencia económica, o la simple rendición de cuentas en las que se involucran una serie de proyectos, coberturas y capital asignado que, representan actividades desarrolladas, sin saber los resultados que de ellas se derivan.

Por esta razón se deben considerar criterios normativos de análisis y evaluación que se rela-

cionan con la contribución de estas políticas a la democracia, a la igualdad, la dignidad humana o los derechos humanos a partir de condiciones propias del contexto (Roth D, 2014, p. 11).

El análisis de las políticas públicas debe desarrollarse no con la perspectiva de descubrir una verdad única, sino que implica un rediseño epistemológico que parte del reconocimiento de la existencia de diversos saberes válidos en sus contextos, y que institucionaliza el diálogo intercultural como modo general de resolución de los conflictos y la toma de decisión. Por esto se propone la forma constructora, fundada en la intersubjetividad (2014, p. 12).

Si bien, los enfoques llamados “cognitivos” en las políticas públicas han integrado el contexto, desde sus propuestas teóricas, siguen siendo positivistas al tratar de ajustar la realidad a estas verdades, por lo que la propuesta busca manejar los principios de las ciencias comprensivas: inducción en vez de deducción, interpretación en vez de explicación y singularidad en vez de universalidad. El papel del analista también cambia: en lugar de mostrar causas-efectos, o de descubrir las “verdades”, busca posibilitar el diálogo intercultural entre los públicos (sujetos) involucrados (2014, p. 13).

La propuesta presentada por Roth considera a la ciencia política, no como una disciplina descriptiva o explicativa, sino interpretativa y fundada en valores. Estos valores no pueden ser otros que los de la democracia. Lo segundo que se debe considerar es que deben existir acciones o instituciones que permitan una profundización de la democracia en los procesos de políticas, con la construcción de instrumen-

... [aparecen] en las reformas los sistemas de seguimiento, que no son exclusivos del sector educación, pero que refrendan la mirada de que el gasto público debe ser controlado y medido para validar los resultados propuestos desde los planteamientos de esta nueva estructura global de hacer política...

tos que autorizan y legitiman la mayor participación directa posible de los involucrados en las políticas (2014, p. 15).

Otro referente que vale la pena considerar es el que proponen algunos antropólogos en el análisis de las políticas públicas. Si bien en la función el analista de políticas se compromete como agente social que busca entender, desde el acto político (determinado por el poder) cómo fluyen dichas políticas, los antropólogos tienden a enfocarse en cómo hacen las personas para darles sentido a las cosas, es decir, qué quieren decir para la gente estas políticas (Shore, 2010, p. 29).

La antropología puede, desde la interpretación del sentido común, ayudar a poner de presente cosas que pasan desapercibidas, a entender el territorio desde las vivencias locales, que permitan evidenciar lo que los conglomerados sociales, en este caso educativos, dan cuenta del quehacer cotidiano de la escuela y cómo en ella se vivencian las políticas públicas.

El SSPED sus apuestas; del monitoreo al seguimiento

El Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial, desarrollado en el período anterior, es el antecedente a lo que hoy se viene desarrollando en el IDEP y que busca poner el acento en el seguimiento, como mostraremos adelante. El sistema de monitoreo se orientó a la valoración de la política educativa por parte de los sujetos, más que a la evaluación. Estos dos conceptos son muy próximos y efectivamente en muchos contextos parecen indistinguibles. Pero el interés estuvo puesto en referentes que dieran cuenta de lo que se percibe en contextos específicos sobre el devenir de las políticas, más que en medidas objetivas referidas a estándares generales de comparación (Palacio Castañeda, 2016, p. 2).

De alguna manera, pensar en la valoración, como una actitud subjetiva, que da cuenta, desde las propias percepciones y vivencias de lo que es una acción de política (concebida como “policies”) en la que, además se está inmerso, convirtiéndose en una mirada diferente al que el análisis de política propone y desde donde se hace una ruptura a lo que usualmente se monitorea en el seguimiento a la gestión.

En este camino surgieron algunos conceptos fundamentales para el monitoreo de la política y la valoración de la realización del derecho a la educación, en términos de las vivencias de los sujetos, situadas y diferenciadas, lo cual anunciaba la importancia de tomar en cuenta el sujeto en su contexto familiar y social, la escuela en su territorio, y la diversidad cultural y ambiental que le es propia (2016, p. 2), lo cual pone en la indagación los escenarios en donde, para el caso, la política educativa tiene repercusión, optando por una aproximación de abajo hacia

arriba, que para el caso de las políticas públicas es donde encuentran su sentido de ser.

En el proceso de perfeccionamiento del Sistema para el ejercicio de monitoreo, su aplicabilidad y replicabilidad, se apuesta por una metodología que responda a un diseño emergente y adaptable a las particularidades de los planteamientos del Plan Sectorial de Educación (PSE) y los proyectos que aborda, haciendo gala al equipo interdisciplinario que se aproxima al ejercicio y desde donde se presentan diferentes énfasis en términos de enfoques conceptuales e incluso epistemológicos. Bajo dicho enfoque se plantea que el diseño “emerge” sobre la marcha, cambiando según el curso de su aplicación y a medida que los investigadores toman decisiones, a partir de lo que han descubierto en materia de la indagación sobre las vivencias de los actores educativos (2016, p. 3).

Actualmente el Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación es la base para la formulación del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares (SSPED), en él se acogen muchas de las experiencias metodológicas definidas para el Sistema de Monitoreo, pero buscando darle un orden sistémico que permita el desarrollo de una herramienta robusta que provea información que sirva de referencia, desde el enfoque de

derechos, a la implementación de las políticas públicas en educación del Distrito.

El SSPED tiene cuatro niveles de organización: conceptual, metodológico, técnico-instrumental y operativo. El nivel conceptual da cuenta de los referentes epistemológicos, teóricos y conceptuales del sistema; el nivel metodológico da cuenta de los elementos constitutivos del Sistema, sus relaciones y lineamientos que orientan la indagación; el técnico instrumental establece las formas, mecanismos e instrumentos de cada uno de los módulos que lo componen, para la consulta a las fuentes primarias y secundarias a través de la aplicación de las estrategias metodológicas propias y los instrumentos para la recolección de la información; el operativo señala los procedimientos, tiempos, agendas y requerimientos logísticos para su aplicación (Equipo SSPED IDEP, 2017).

El análisis de la política educativa en los contextos escolares busca dar cuenta de la implementación de la misma tanto en un nivel descriptivo, analítico y comprensivo, en una aproximación que analiza el devenir propio de la política educativa en la Bogotá Mejor para Todos, como en un nivel interpretativo y crítico, al ponerla en perspectiva histórica y geopolítica, lo cual permite una visión analítica diacrónica y contextual.

Referencias

- Banco Mundial. (Enero de 1996). *Prioridades y Estrategias para la Educación*. (B. Mundial, Productor) Recuperado el 23 de Abril de 2017, de WorldBank.org: <http://documents.worldbank.org/curated/en/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>
- CEPAL - UNESCO. (Marzo de 1996). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. (UNESCO, Editor). Recuperado el 25 de Abril de 2017, de Unesdoc: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>
- Concha Albornoz, C. (2005). Gestión de las Reformas Educativas en América Latina en los 90: primeras aproximaciones a un proceso complejo. *REICE - Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2), 131-153.
- Equipo SSPED IDEP. (Abril de 2017). Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares. (IDEP, Ed.) *Magazín Aula Urbana - IDEP*.
- Martínez B, A. (2004). *U. Pedagógica*. (U. P. Nacional, Editor) Recuperado el 28 de Abril de 2017, de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/44_05ens.pdf
- Palacio Castañeda, J. A. (2016). Las voces de los sujetos: Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación 2012-2016. (J. A. Palacio Castañeda, Recopilador) Bogotá: IDEP.
- Roth D, A.-N. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la 2Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(45), 1-14.
- Roth D, A.-N. (Enero - Junio de 2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*(3), 6-29.
- Roth D, A.-N. (24-27 de Septiembre de 2014). *Investigación e intervención en políticas públicas: hacia un análisis en perspectiva crítica*. Recuperado el 24 de Abril de 2017, de Academia: http://www.academia.edu/8812083/hacia_un_analisis_cr%C3%ADtico_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ADblicas
- Shore, C. (Enero-Junio de 2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. (F. C. Andes, Ed.) *Antipoda*(10), 21-49.
- UNESCO. (5 - 9 de marzo de 1990). *Declaración Mundial de Educación para Todos*. Recuperado el 20 de Abril de 2017, de UNESCO.org: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF