



SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

LIBRO I

SISPED: La voz de los sujetos

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

Diseño y experiencia piloto

Jorge Alberto Palacio Castañeda,

Luz Maribel Páez Mendieta,

Omar Pulido Chaves,

Gabriel Antonio Torres Torres,

Martha Patricia Vives Hurtado



SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

SISPED: La voz de los sujetos
Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares
Diseño y experiencia piloto

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ EDUCACIÓN

Bogotá Mejor para Todos

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores(as)

Jorge Alberto Palacio Castañeda, Luz Maribel Páez Mendieta, Omar Pulido Chaves,
Gabriel Antonio Torres Torres, Martha Patricia Vives Hurtado

© Editor académico y compilador

Jorge Alberto Palacio Castañeda

© IDEP

Director General	Alexander Rubio Álvarez
Subdirector Académico(e)	Jorge Alberto Palacio Castañeda
Asesores de Dirección	Luis Miguel Bermúdez Oscar Alexander Ballén Ruth Amanda Cortés
Coordinación editorial	Diana María Prada Romero
Responsable académico e institucional	Jorge Alberto Palacio Castañeda
Apoyo administrativo	Marisol Hernández Viasús
Edición, corrección de estilo	Taller de Edición • Rocca® S. A. S.
Diseño y diagramación	Sebastián Camilo Leal Vargas

Colección Investigación No. 45

Primera edición Año 2020

ISBN Impreso 978-958-5584-20-4

ISBN Digital 978-958-5584-21-1

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP. Los artículos publicados, así como todo el material gráfico que en estos aparecen, fueron aportados y autorizados por los autores. Las opiniones son responsabilidad de los autores.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial
Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. www.idep.edu.co – idep@idep.edu.co
Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia - Año 2020

SISPED: La voz de los sujetos

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

Diseño y experiencia piloto

Jorge Alberto Palacio Castañeda

Luz Maribel Páez Mendieta

Omar Pulido Chaves

Gabriel Antonio Torres Torres

Martha Patricia Vives Hurtado

Jorge Alberto Palacio Castañeda

Editor Académico y compilador

Contenido

Presentación	9
JORGE ALBERTO PALACIO CASTAÑEDA	
Primera parte	13
Modelo del SISPED y camino recorrido	13
Modelo del SISPED	15
Camino recorrido	19
JORGE ALBERTO PALACIO CASTAÑEDA	
Segunda parte	29
Antecedentes, contexto y referentes Conceptuales, metodológicos, técnicos e instrumentales	29
Antecedentes y contexto	31
LUZ MARIBEL PÁEZ MENDIETA	
Referencias	44
Referentes conceptuales	45
OMAR PULIDO CHÁVES	
Categorías generadoras del concepto de “política pública”	46
Ejercicio del poder y hegemonía	46
Hegemonía y opinión pública	50
Gobierno y gobernabilidad	52
La noción de política pública	55
Gestión política y política pública	55
Política pública y participación: la perspectiva de sujetos	58

Las <i>policy networks</i> o “redes de políticas públicas	59
Función pública, política pública local, administración pública	64
Función pública	65
Política pública local	67
Administración pública	69
Referentes de contexto	70
Contexto geopolítico	71
Contexto geoescolar	76
La tendencia global a la consolidación de los negocios educativos	78
El papel de la cooperación internacional	81
Las conferencias mundiales y las metas educativas post 2015	83
El contexto educativo distrital	87
Referencias	88
Referentes metodológicos, técnicos e instrumentales	93
GABRIEL ANTONIO TORRES VARGAS JORGE ALBERTO PALACIO CASTAÑEDA	
Referentes metodológicos	93
Metodología transductiva	96
De lo histórico hermenéutico al enfoque de sistemas	97
Referentes técnico – instrumentales	100
Punto de partida	100
Ámbitos	100
Campos	101

Dimensiones	102
Módulos	105
Triangulación de métodos desde los módulos de fuentes primarias	108
Referencias	112
Tercera parte	115
Experiencia piloto y análisis de política	115
La experiencia piloto	117
MARTHA PATRICIA VIVES HURTADO	
Estrategia operativa para el pilotaje del SISPED	117
Ruta Metodológica de la estrategia operativa y de movilización social	120
Definición y validación de la matriz categorial	120
Establecimiento de la muestra de IED para la implementación del SISPED	121
Elaboración carta rectores de las IED y reunión con rectores	122
Elaboración de los instrumentos de recolección de información	123
Validación y prueba piloto de los instrumentos	123
Contratación de la entidad que realizó el trabajo de campo	123
Elaboración de materiales y protocolos por parte de la Entidad	124
Capacitación de los profesionales de campo por el equipo del IDEP y la Entidad contratada	124
Momento de Trabajo de Campo	124
Momento Sistematización de la Información	126

Momento análisis de la información de los módulos del SISPED	126
Momento de resultados de los módulos del SISPED	126
Momento de triangulación de la información y la dimensión analítica de la información	127
Momento entrega del informe final	127
Proceso de Selección de las IED para el Pilotaje del SISPED	127
Dimensión descriptiva. Resultados de los módulos de fuentes primarias	137
Módulo Cuantitativo CET	137
Módulo Temático EERRP	143
Dimensión descriptiva. Resultados de los módulos de fuentes secundarias	144
Módulo de Análisis de Documentos del MEN	145
Módulo de Análisis de Documentos de Fuentes Externas	148
Dimensión descriptiva. Resultados análisis de informes de gestión de la SED	151
Programa o Línea estratégica Calidad educativa para Todos CET	152
Programa o Línea estratégica Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz	156
Dimensión analítica. Triangulación de la información	158
Ciudad Educadora	159
Ambientes de aprendizajes	162
Competencias	167

Conclusiones y recomendaciones	171
Conclusiones metodológicas	171
Conclusiones sobre Resultados	173
Conclusiones del SISPED	177
Recomendaciones	178
Referencias	179
Análisis de política	181
OMAR PULIDO CHÁVES	
JORGE ALBERTO PALACIO CASTAÑEDA	
El IDEP y el Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED)	183
Articulación general de la política educativa distrital con la política del MEN	185
Línea estratégica Calidad Educativa para Todos (CET)	188
Línea Estratégica Equipo por la Educación para el Reencuentro la Reconciliación y la Paz (EPRRP)	198
El Plan Sectorial de Educación 2016-2020 y el contexto global	201
La tendencia global a la consolidación de los negocios educativos	201
La cuestión de la calidad de la educación	204
Referencias	212

Presentación

El Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED) pone su acento en la consulta a la comunidad educativa en los colegios oficiales de la ciudad a través del uso de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa que se complementan en el proceso de triangulación de la información y en el análisis e interpretación de resultados.

En este sentido, el objetivo del SISPED para el periodo, fue hacer seguimiento a la política educativa distrital expresada en el *Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora (PSE)* a partir de las vivencias y experiencias expresadas en las voces de los sujetos situados y diferenciados, y en el marco de la realización del derecho a la educación en dos ejes estratégicos del mismo: línea 1: “Calidad educativa para todos” (CET); línea 2: Equipo por la educación para la reconciliación, el reencuentro y la paz (EERRP). Este propósito se enmarca en la meta plan planteada en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” y que corresponde al ajuste e implementación de un Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares.

Esta indagación que hemos llamado “Consulta a fuentes primarias”, se complementa con información proveniente del análisis documental de la producción programática de la Secretaría de Educación del Distrito (SED) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el análisis de los informes de gestión de la SED y la producción desarrollada por entidades externas al sector educativo que producen información relacionada con la política pública educativa.

Este texto, correspondiente al primer libro de presentación del SISPED, da cuenta del trayecto recorrido en el cumplimiento de la Fase I y la Fase II del desarrollo del proyecto, que corresponden al trabajo realizado

entre 2016 y 2017. Incluye el proceso de diseño, con los ajustes al Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación diseñado e implementado en el periodo anterior y la primera aplicación del SISPED con carácter de pilotaje. El segundo libro, *Seguimiento a la política educativa distrital. Aplicación y resultados 2018-2019*, presenta el avance del SISPED en su proceso de implementación a través de dos publicaciones en la Fase III y la Fase IV, correspondientes a 2018 y 2019.

En la parte inicial del primer Libro, se informa acerca de la estructura, componentes y funcionamientos básicos del SISPED en lo que podemos llamar el Modelo del Sistema y el camino recorrido durante todo el proceso de las cuatro fases. En la segunda parte, se presentan los antecedentes, el contexto, los referentes conceptuales, metodológicos, técnicos e instrumentales. En la tercera parte se presenta la información sobre la experiencia piloto, sus resultados, y el documento de análisis resultante de la lectura y reflexión crítica sobre los resultados en el marco general de la de política educativa.

Estas dos publicaciones hacen parte de los materiales producidos en el contexto de la estrategia de comunicación y divulgación del SISPED, que si bien en su formulación como parte del diseño se consideró en el marco de una estrategia *transmedia*, se ha combinado de manera práctica en una modalidad *crossmedia*, en la medida en que la misma información o parte de ella se da a conocer a través del núcleo central que lo constituye la plataforma o micrositio: www.idep.edu.co/sisped, pero que también hace eco a través de los medios con que cuenta el IDEP, como el *Magazín Aula Urbana*, la página web, el canal YouTube, los eventos y encuentros con diferentes estamentos de la comunidad educativa y la comunidad académica de la ciudad.

Jorge Alberto Palacio Castañeda¹

Responsable Académico e Institucional SISPED

1 Jorge Alberto Palacio Castañeda. Psicólogo, Universidad de los Andes; maestría en Ciencias de la Actividad Física, Universidad de Montreal; maestría en Escrituras Creativas, Universidad de Salamanca; seminarios doctorales en Educación, Univalle, Universidad de la Salle Costa Rica, UNED. Seminarios doctorales en Antropología, Uniandes; Profesional Especializado IDEP, Responsable Académico e Institucional Proyecto SISPED. Correo electrónico: jpalacio@idep.edu.co

Equipo SISPED 2016: Jorge Alberto Palacio Castañeda, Omar Pulido Cháves, Irene Rodríguez Castillo, Luz Maribel Páez Mendieta, Sandra Patricia Mesa León, Adriana Londoño Cancelado, Lina María Vargas Álvarez, Julián David Rosero Navarrete, Andrés Mauricio Mendoza Piñeros, Claudia Johanna Rincón Cárdenas, Luis Ignacio Rojas García, Marisol Hernández Viasús, Organización y gestión de proyectos DeProyectos.

Equipo SISPED 2017: Jorge Alberto Palacio Castañeda, Omar Pulido Cháves, Gabriel Antonio Torres Vargas, Martha Patricia Vives Hurtado, Julián David Rosero Navarrete, Luis Ignacio Rojas García, Lina María Vargas Álvarez, Miguel Ángel Vargas Hernández, Marisol Hernández Viasús, Organización y gestión de proyectos DeProyectos.

Mesa de Lectura e Interpretación (ver página 16) SISPED 2016-2017: Alejandro Álvarez Gallego, Luis Fernando Parra París, María Elvira Carvajal Salcedo, Delvi Gómez Muñoz, Constanza Amézquita Quintana, Claudia Lucía Sáenz. Blanco, Martha Ligia Cuevas Mendoza, Edwin Ferley Ortiz Morales, María Isabel Ramírez Garzón, Equipo SISPED 2016-2017, Organización y gestión de proyectos DeProyectos.

PRIMERA PARTE

MODELO DEL SISPED
Y CAMINO RECORRIDO

Modelo del SISPED

El SISPED es un dispositivo diseñado para el seguimiento a la implementación de la política educativa expresada en el Plan Sectorial de Educación, a través de los programas, proyectos y actividades que lo materializan en los colegios de la ciudad. El SISPED permite hacer valoraciones del proceso a partir de las vivencias y experiencias de la comunidad educativa y de la consulta a otras fuentes de información, realizar análisis específicos acerca de la política educativa distrital en el periodo de gobierno en curso y análisis de mayor alcance sobre la política pública educativa tomando en cuenta contextos históricos y geopolíticos más amplios.

Imagen 1. Logo SISPED.

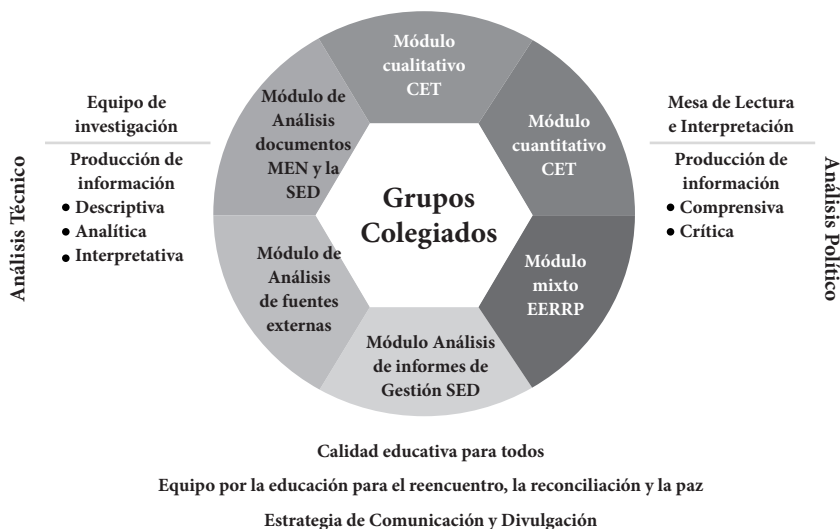


El SISPED está estructurado desde cuatro ámbitos de aproximación: conceptual, metodológico, técnico-instrumental y operativo. El nivel conceptual da cuenta de los referentes epistemológicos, teóricos y conceptuales del sistema; el nivel metodológico sobre los elementos constitutivos del sistema, sus relaciones y los lineamientos que orientan la indagación; el técnico instrumental establece las formas, mecanismos e instrumentos para la recolección de la información de cada uno de los módulos que lo componen, para la consulta a las fuentes primarias y secundarias; el nivel operativo señala los procedimientos, tiempos, agendas y los requerimientos logísticos para su aplicación.

La lectura que realiza el SISPED se inscribe en dos campos: el campo endógeno, con información descriptiva, analítica e interpretativa, propia del proceso de carácter técnico; y el campo exógeno, con información comprensiva y crítica, propia del proceso de análisis político.

El SISPED pone en uso diferentes métodos de investigación para la recolección, organización y sistematización de la información y la producción de conocimiento específico en dos vías: el análisis técnico y el análisis político. En cuanto al análisis técnico, el equipo de investigación realiza la consulta a fuentes primarias (los actores de la comunidad educativa) haciendo uso de técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa y procesos de triangulación de la información; de otra parte, realiza las consultas a fuentes secundarias a través de técnicas de análisis documental. En cuanto al análisis político, pone en juego procesos de interpretación comprensiva y crítica a través de la constitución de un cuerpo colegiado de análisis y reflexión en la Mesa de Lectura e Interpretación.

Gráfica 1. Estructura y organización SISPED.



La ruta que sigue el SISPED en cada aplicación es la siguiente: diseño de la estrategia operativa; ajustes técnicos e instrumentales; preparación logística; consulta a fuentes primarias y secundarias; organización, procesamiento y sistematización; triangulación, análisis e interpretación;

consolidación de resultados; mesas de consulta a grupos relacionados con la implementación de programas y proyectos; lectura comprensiva y crítica de resultados; análisis de política; socialización y divulgación. El SISPED cuenta con una estrategia transversal de comunicación y gestión del conocimiento, que incluye materiales de carácter análogo, reuniones de socialización y una plataforma digital, en la que se publican los documentos conceptuales e informes de investigación, de resultados y de análisis de política educativa.

www.idep.edu.co/sisped

Camino recorrido

Jorge Alberto Palacio Castañeda²

El SISPED es un sistema de seguimiento a la política educativa que pone su acento en la consulta a la comunidad educativa en los colegios oficiales de la ciudad a través del uso de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa que se complementan en el proceso de triangulación de la información y en el análisis e interpretación de resultados.

Esta consulta está dirigida a explorar la vivencia y experiencia de los sujetos en relación con los programas y proyectos que agencia la Secretaría de Educación del Distrito para el periodo de gobierno actual, en razón del desarrollo e implementación del Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora, aunque el alcance del SISPED como dispositivo de investigación y seguimiento trasciende un periodo de gobierno en particular.

Esta indagación que hemos llamado consulta a fuentes primarias, se complementa con información proveniente del análisis documental de la producción programática de la Secretaría de Educación del Distrito (SED) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el análisis de los informes de gestión de la SED y la producción desarrollada por entidades externas al sector educativo, que producen información relacionada con la política pública educativa.

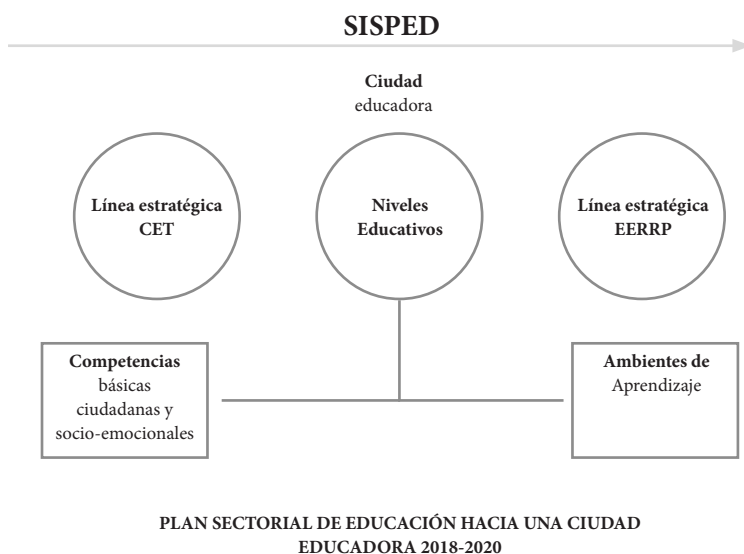
En este sentido, el objetivo del SISPED para este periodo fue hacer seguimiento a la política educativa distrital expresada en el Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora (PSE) a partir

2 Psicólogo, Universidad de los Andes; Master en Ciencias de la Actividad Física, Universidad de Montréal; Máster en Escrituras Creativas, Universidad de Salamanca; Seminarios doctorales en Educación, Univalle, Universidad de la Salle Costa Rica, UNED. Seminarios doctorales en Antropología, Uniandes; Profesional Especializado IDEP, Responsable institucional y académico Proyecto SISPED. Correo electrónico: jpalacio@idep.edu.co

de las vivencias y experiencias expresadas en las voces de los sujetos situados y diferenciados y en el marco de la realización del derecho a la educación en dos ejes estratégicos del mismo: línea 1: “Calidad educativa para todos” (CET); línea 2: Equipo por la educación para la reconciliación, el reencuentro y la paz (EERRP).

Gráfica 2. Relación SISPED – Plan Sectorial.

**Sistema de seguimiento a la política educativa distrital
en los contextos escolares SISPED - PSE**



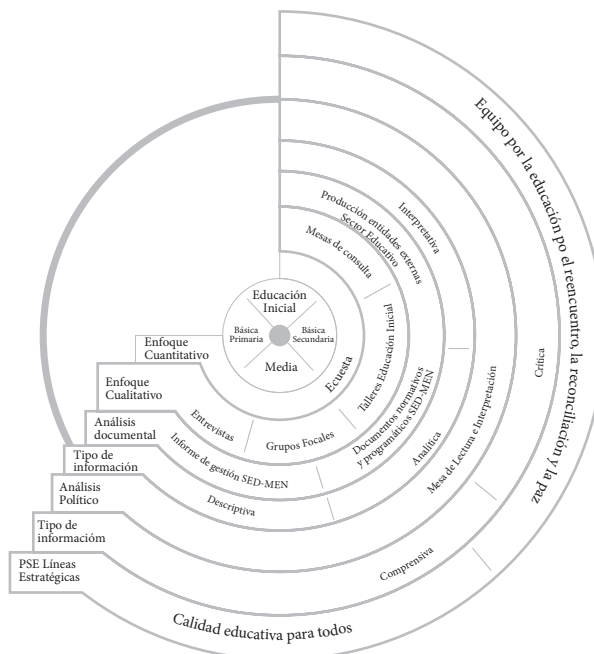
El proceso de desarrollo del SISPED ha tenido dos componentes principales: de una parte, el ajuste al modelo en la actividad de diseño y la experiencia piloto que se llevaron a cabo en las dos primeras Fases (2016-2017) y se presenta en este libro; de otra parte, la implementación resultante de su aplicación en las dos últimas Fases (2018-2019), que se presenta en el libro *Seguimiento a la política educativa distrital. Aplicación y resultados 2018-2019*. Para el 2020 se pretende realizar una investigación evaluativa sobre la política educativa distrital a través de consultas a protagonistas claves del proceso.

Entre las actividades desarrolladas en la primera parte, en la Fase I y Fase II, se avanzó en la revisión del modelo establecido en el periodo anterior a través del Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación,

que permitió sentar las bases de la propuesta; la construcción de los fundamentos conceptuales, metodológicos, técnicos e instrumentales; el estudio del Plan Sectorial como base para la construcción de la matriz orientadora del abordaje y organización de la información y la realización de la lectura descriptiva, analítica, interpretativa, comprensiva y crítica de la misma; el diseño de la estrategia operativa de los procesos de consulta, análisis e interpretación; el establecimiento de las estrategias de indagación en cada módulo, incluyendo las técnicas e instrumentos para la recolección de información; la metodología de los análisis documentales; la constitución y realización de las sesiones de trabajo de la Mesa de Lectura e Interpretación y los mecanismos para el análisis político; la elaboración de documentos y su divulgación y el diseño de una estrategia de comunicación y gestión del conocimiento.

En el marco de esta estrategia se estableció la plataforma SISPED como el recurso principal para que los productos digitales tengan un lugar material de soporte y se consideró el uso de narrativas transmedia, una de cuyas características es el uso de información distinta y complementaria en la construcción de un relato global, y en el uso de recursos diversos de carácter visual y auditivo, complementados con recursos análogos.

Gráfica 3. Componentes SISPED.



En 2017 finalizó la etapa de diseño y se llevó a cabo la primera aplicación del sistema con carácter de pilotaje, la cual se realizó en sesenta instituciones educativas (IED) para el análisis cuantitativo, con la aplicación de la encuesta a 1.073 estudiantes de básica primaria, básica secundaria y educación media, 1.073 acudientes y 903 maestros y directivos.

Respecto a lo cualitativo, se seleccionaron doce IED de las sesenta instituciones de la muestra cuantitativa, seis para la línea CET y seis para la línea EERRP. Se consideraron los seis colegios por cada línea, teniendo presente la capacidad operativa de recolección de información y su análisis posterior, el nivel de saturación de los datos con las técnicas previstas y el tiempo de realización del pilotaje. Para la línea CET se decidió realizar doce entrevistas y grupos focales; para la línea EERRP doce grupos focales y seis cartografías sociales. Participaron estudiantes y docentes de los diferentes niveles educativos, directivos docentes, acudientes y directores locales de educación.

Esta aplicación con carácter de pilotaje dejó información valiosa sobre la valoración de la política educativa en los contextos escolares y algunas recomendaciones para la segunda aplicación en la Fase III. Entre ellas, el ajuste de la matriz categorial, basada en el documento oficial del Plan Sectorial recién publicado y no en el documento que daba las bases del mismo, que fue el referente de la experiencia piloto; la necesidad de evaluación y ajuste de la encuesta, en términos de algunos ítems de tipo demográfico y algunos ítems que debían salir y otros que se debían modificar para afinar la pertinencia de la información recogida. Igualmente se sugirió que el diseño muestral se ampliara a todas las sedes y jornadas, dado que esta aplicación piloto solo había tenido en cuenta las sedes principales de cada colegio, para garantizar el carácter probabilístico de la muestra. Finalmente, la inclusión del cálculo de factores de expansión y la estimación de los errores para verificar la inferencia poblacional de los resultados.

Tabla 1. Matriz categorial “Calidad educativa para todos”.

Eje	Componente	Categoría de Análisis
1: Fortalecimiento para la gestión pedagógica	Fortalecimiento curricular de aprendizaje a lo largo de la vida Evaluar para transformar y mejorar	Ajuste curricular y del PEI Manejo integral de evaluación
2: Fortalecimiento para la gestión pedagógica	Fortalecimiento de las competencias del ciudadano del siglo XXI	Lecto-escritura Competencias matemáticas Espacios de innovación y uso de tecnologías digitales Segunda lengua
3: Uso del tiempo Escolar	Acompañamiento pedagógico Talento humano Infraestructura y dotaciones para los ambientes de aprendizaje estudiantil	Fortalecimiento del PEI a través de la jornada única y extendida Recurso humano para la extensión de la jornada escolar Infraestructura Servicios para la implementación de la Jornada Única
4: Oportunidades de aprendizaje desde el enfoque diferencial	Oportunidades de aprendizaje desde el enfoque diferencial	Atención a población diversa y vulnerable, con énfasis en la población víctima del conflicto Estrategias semi escolarizadas para la atención de estudiantes en extraedad y adultos
5: Bogotá reconoce a sus Maestros y Maestras y Directivos	Reconocimiento a docentes y directivos docentes desde la formación y la innovación	Formación inicial Formación permanente Formación avanzada Innovación (Eje transversal) Reconocimiento (Eje transversal)
7: Trayectorias	Desarrollo integral de la educación media	Diversificación de la oferta EM en la IED Escenarios de exploración por fuera del colegio Orientación socio ocupacional (antes proyecto de vida)

Tabla 2. Matriz categorial “Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz”.

Eje	Componente	Categoría de Análisis
Promoción	Implementación de la cátedra de paz con un enfoque de cultura ciudadana para el mejoramiento de la convivencia en el clima escolar	Convivencia escolar
	Competencias socioemocionales y ciudadanas	Competencias socio emocionales y ciudadanas
	Fortalecimiento de la participación ciudadana en los establecimientos educativos, las localidades y la ciudad	Participacion ciudadana
	Fortalecimiento de los planes y manuales de convivencia	Planes manual de convivencia
Prevención	Mejoramiento de los entornos escolares inmediatos	Entornos escolares
	Alianza familia-escuela	Relación familia - escuela
Transversal: Acompañamiento al sector educativo privado	Creación de alianzas para el intercambio de saberes y experiencias que permitan mejorar la calidad de la educación	Alianzas educación pública - educación privada

Estos ajustes se llevaron a cabo al inicio del proceso de implementación del SISPED en la Fase III, con la realización de un análisis técnico y psicométrico de los instrumentos de recolección primaria de información cuantitativa (cuestionarios, bases de datos y diccionario de datos); y la incorporación de un diseño muestral que cualificó el diseño de la fase anterior y que se estableció como probabilístico, estratificado y multietápico para estudiantes, esto es, estratificado con selección sistemática de establecimientos en la primera etapa, censo de

sedes-jornadas en la segunda, censo de grupos/salones en la tercera y definición de la muestra en la cuarta etapa.

Asimismo, se acordó con el equipo del estudio la selección de otras muestras con base en la muestra de estudiantes. Se determinó entonces un diseño estratificado con estratificación explícita (docentes y coordinadores) y estratificación implícita (nivel y área). Por la complejidad que supone en el trabajo de campo obtener respuesta en los acudientes y teniendo en cuenta que estos son actores importantes en el contexto escolar, pero secundario en este estudio. Esta fue una muestra no probabilística. El tamaño de muestra fue proporcional al número de estudiantes del establecimiento y la proporción fue de un acudiente por cada tres estudiantes.

Con los ajustes realizados se avanzó en los procesos de recolección, organización, sistematización y análisis de la información cuantitativa y cualitativa, y en la realización del análisis de los informes de gestión de la SED. Como parte del proceso para el análisis cuantitativo se visitaron cincuenta y nueve IED y ochenta y seis sedes educativas, encuestando a 626 docentes y coordinadores docentes, 2853 estudiantes y 994 acudientes, se aplicaron los factores de expansión a los estimadores obtenidos en la muestra y se hizo la inferencia poblacional de las respuestas dadas por los diferentes actores de la comunidad educativa.

Para la indagación cualitativa se seleccionaron diecinueve de los cincuenta y nueve colegios de la muestra (doce correspondientes a la línea estratégica CET y siete a la línea estratégica EERRP). Además de la distribución por zonas de la SED (al inicio del periodo, para organizar sus acciones, la SED distribuyó en doce zonas la estructura territorial de la ciudad, algunas constituidas por una sola localidad y otras por la agrupación de varias de ellas), y se utilizaron como criterios a tener en cuenta, el carácter urbano o rural de los colegios, el funcionamiento de la jornada única (para el caso de CET) y el nivel de cohesión-conflicto (para el caso de EERRP).

Como parte del ajuste en el caso de las guías o protocolos para la indagación cualitativa, se hicieron ajustes sobre los mismos a partir de las recomendaciones expresadas por los investigadores en la fase anterior. En la línea CET, además de las entrevistas a rectores, rectoras, directores y directoras locales de educación, se introdujo su aplicación

a personeros estudiantiles, coordinadores, orientadoras, niños y niñas de educación inicial. La línea EERRP, que en el pilotaje no desarrolló entrevistas, introdujo su aplicación con personas representantes del Comité Escolar de Convivencia.

Se realizaron cartografías sociales en la línea EERRP, tales como las aplicadas en la fase anterior y se introdujo la realización de grupos focales interzonales en cada línea, con docentes de cada uno de los cuatro niveles educativos. Se desarrolló un taller especialmente diseñado para capturar las experiencias de los niños y niñas de educación inicial, como nueva técnica cualitativa.

De manera general y para los dos métodos de indagación, se decidió que los grupos de estudiantes estuvieran representados por niños y niñas de transición, de 5° grado y jóvenes de 9° y 11° grados. Las razones para realizar la indagación con estos grupos de estudiantes fueron que, en primer lugar, son los últimos grados de cada nivel (educación inicial, básica primaria, básica secundaria y educación media), por lo que podían dar cuenta del desarrollo de acciones para ese nivel en 2017 y 2018. Teniendo en cuenta que se busca indagar acerca de acciones de política pública de la administración vigente, “Bogotá Mejor para Todos”, todos los sujetos participantes debían haber estado en el colegio en el que se indaga al menos desde el año anterior.

Bajo los mismos criterios y procesos se adelantó la Fase IV, cuyos resultados finales se están consolidando. Como parte del proceso para el análisis cuantitativo se visitaron sesenta y cinco IED, encuestando a 659 docentes y setenta coordinadores docentes, 3722 estudiantes y 973 acudientes, se aplicaron los factores de expansión a los estimadores obtenidos en la muestra, y se hizo la inferencia poblacional de las respuestas dadas por los diferentes actores de la comunidad educativa. Para realizar diferentes ejercicios cualitativos de los sesenta y cinco colegios de la muestra, se escogieron veinte de acuerdo a los criterios establecidos por los investigadores (doce correspondientes a la línea estratégica CET y ocho a la línea estratégica EERRP).

Para el análisis de la información relativa a la línea estratégica EERRP se hizo uso en esta aplicación de la triangulación de la información, a diferencia del análisis mixto de los años anteriores. Esta fase incorporó como un asunto nuevo y relevante, el análisis comparativo de resultados

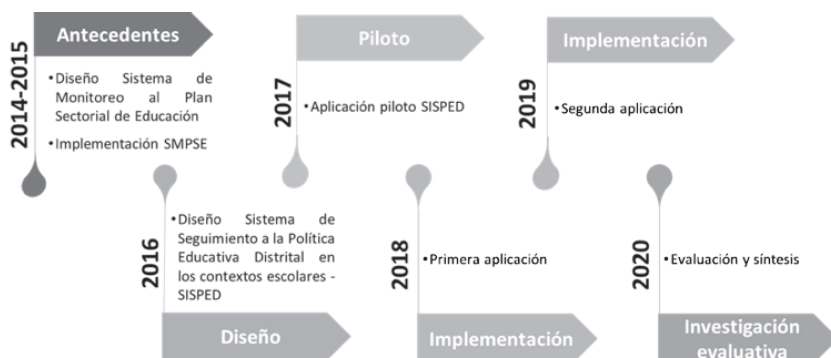
en los diferentes años, que arroja información valiosa para la lectura longitudinal de resultados, contando con la información de la experiencia piloto en 2017 y los dos ejercicios de implementación en 2018 y 2019.

Como ha sido previsto desde el diseño, el SISPED realiza un ejercicio de valoración de la implementación de la política pública educativa en los colegios oficiales desde las voces de los sujetos, que brinda información sobre la favorabilidad general dada a un programa o proyecto en los colegios de la ciudad y los cambios en el proceso, pero, asimismo, en contextos situados y diferenciados, esto es, considerados en sus diferencias y particularidades.

Del mismo modo permite detectar fortalezas o debilidades en la apropiación de los mismos, circunstancias que anuncian aciertos o dificultades para su implementación, avances o retrocesos en el cumplimiento de los objetivos planteados por la administración, motivos y comprensiones diversas acerca de la pertinencia y posibilidad de realización de los proyectos en escenarios específicos.

En síntesis, el Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares es un mecanismo de diálogo entre las instancias responsables de política y las comunidades educativas, estableciendo un seguimiento desde la otra orilla, no aquella de la gestión del nivel central, sino desde las vivencias y experiencias de los actores en las instituciones escolares, que se manifiesta a través de Las Voces de los Sujetos. Como proyecto y compromiso del IDEP y del sector educativo, el SISPED se ha constituido en un ejemplo de la posibilidad de construir sobre lo construido, tomando como punto de partida los avances logrados en el periodo anterior, como modelo y desarrollo del dispositivo y que ha avanzado en cuatro fases que han cubierto el periodo de gobierno actual. Para el 2020 se proyecta la realización de una investigación evaluativa, que recoja los aportes del sistema y permita una valoración enriquecida de la política educativa distrital.

Gráfica 4. Proyecto SISPED. Desarrollo histórico.



El reto principal, una vez consolidados los mecanismos de análisis técnico y de política, es fortalecer los mecanismos de divulgación para garantizar la oportunidad de la información, dado que su pertinencia y utilidad ya ha sido positivamente calificada por los grupos de interés que han participado en los procesos de consulta. Para ello se está afinando la estrategia de comunicación y divulgación, que si bien en su formulación como parte del diseño se consideró en el marco de una estrategia *transmedia*, se ha combinado de manera práctica en un modalidad *crossmedia*, en la medida en que la misma información o parte de ella se da a conocer a través del núcleo central que lo constituye la plataforma o micrositio³, pero que también hace eco a través de los medios con que cuenta el IDEP, como el magazín Aula Urbana, la página web, el canal YouTube, los eventos y encuentros con diferentes estamentos de la comunidad educativa y la comunidad académica de la ciudad.

3 Disponible en www.idep.edu.co/sisped

SEGUNDA PARTE

ANTECEDENTES, CONTEXTO Y REFERENTES
CONCEPTUALES, METODOLÓGICOS,
TÉCNICOS E INSTRUMENTALES

Antecedentes y contexto

Luz Maribel Páez Mendieta¹

El Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, propone como principal objetivo “propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad”. El Gobierno Distrital, circunscribe este objetivo en la oportunidad de aprovechar el momento histórico por el que atraviesa el país para dar una nueva dirección al rumbo de la ciudad, construir confianza, transformarla y hacer de ella un lugar mejor para todos los bogotanos.

Así, el IDEP formuló el proyecto de inversión misional denominado “Investigación e innovación para el fortalecimiento de las comunidades de saber y de práctica pedagógica”, enmarcado en el Pilar No. 1 del Plan de Desarrollo Distrital: “Igualdad de Calidad de Vida” y en el Programa No. 2 “Calidad educativa para todos”. El objetivo de este proyecto es contribuir en la producción, apropiación y divulgación de conocimiento en educación y pedagogía mediante la investigación, la innovación, el desarrollo pedagógico y el seguimiento a la política pública para promover transformaciones en el modelo educativo de la ciudad que aporten al cumplimiento del derecho a la educación. Su primer componente se denomina Seguimiento a la Política Pública Educativa, y su meta plan es el ajuste e implementación de un Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares.

Dado que en cumplimiento de los compromisos propios, los del sector educativo con la ciudad en el gobierno precedente, y la relevancia de la meta del proyecto actual, es responsabilidad del IDEP realizar la

.....
1 Licenciada en Química, Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Especialista en Evaluación Educativa, Universidad del Bosque; Magíster en Biología, Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora Equipo SISPED 2016. Correo electrónico: jamaiquita.yo@hotmail.com

transición del Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación (desarrollado por el IDEP entre 2012 y 2015, en cuatro fases) al Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares.

Con el desarrollo de este sistema, se pretende obtener información, útil, relevante, pertinente y oportuna que permita la definición o ajuste de políticas educativas para el cumplimiento del derecho a la educación, desde la perspectiva de los sujetos, lo cual implica determinar tiempos, actores, frecuencias para hacer seguimiento a la manera en que es percibida y recibida la política en los colegios de la ciudad y en sus comunidades educativas.

Antecedentes

Desde 2012 el IDEP trabajó en el desarrollo de una apuesta conceptual para valorar el derecho a la educación desde las vivencias de los sujetos situados y diferenciados. Consideró dos ejes centrales: el enfoque de los derechos en educación, y la política pública educativa que se concreta en los fines de la educación consagrados en la Ley 115 de 1994, siendo el sujeto situado y diferenciado el principal eje de la valoración del derecho (Amezquita, 2013).

En el Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana”, se estableció como meta del proyecto prioritario denominado “Fortalecimiento de las Instituciones Educativas con Empoderamiento Ciudadano, Docente, y Mejoramiento de la Gestión Sectorial” un Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación unificado y un Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación, diseñado e implementado. En cumplimiento de este compromiso y por acuerdo entre las entidades responsables, la SED desarrollaría el Sistema de Evaluación y el IDEP el Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial.

El IDEP durante 2013 desarrolló la Fase I del Sistema de Monitoreo al PSE desde la perspectiva de la voz de los sujetos, asunto en el que avanzaba en una de sus líneas de investigación, y en el Componente denominado de Educación y Política Pública. Esto significó que el Sistema de Monitoreo, tendría en cuenta las vivencias de los sujetos, la escuela en su territorio, así como la diversidad ambiental y cultural que les es propia. En relación con el marco conceptual, el diseño del Sistema de Monitoreo combinó diferentes dimensiones de análisis, trascendiendo la gestión y

teniendo en cuenta las relaciones que se dan entre las intervenciones de Política que se realizan y sus resultados. Se definieron inicialmente cuatro componentes centrales del marco conceptual: (i) se consideró como referente esencial de política, el Plan Sectorial de Educación elemento a ser monitoreado; (ii) entre los referentes legales, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), y el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016, elementos obligatorios para la planeación educativa; (iii) se adoptaron también como referentes la perspectiva de derechos, desde el enfoque de las 4A planteado por Katarina Tomaševski y los derechos en la escuela; y (iv) los conceptos de política pública; la gestión basada en resultados; la teoría de la Eficacia Escolar, y el seguimiento y evaluación de proyectos.

Esta perspectiva representó un gran reto a la hora de diseñar, instrumentalizar y operacionalizar el Sistema de Monitoreo. El PSE del periodo 2012-2016 operacionalizó sus intervenciones a través de la ejecución de programas, proyectos y apuestas², en las cuales el sistema centró su atención. Así, en 2013, cuando se realizó la primera recolección de información correspondiente a la apuesta “Hábitat escolar”, se hizo visible la tensión entre la información a capturar, la cobertura y los costos.

Se recolectó información a través de varios ejercicios: uno de análisis cuantitativo, que incluyó estudiantes de 192 colegios distritales; otro con miembros del Gobierno Escolar, de setenta colegios distritales; el otro de análisis cualitativo, que incluyó grupos focales con docentes y estudios de caso en perspectiva biográfica con estudiantes; y finalmente uno con expertos, con quienes se trataron algunos temas considerados pertinentes para el diseño del Sistema de Monitoreo al PSE.

Esta experiencia permitió ver las complejidades del sistema, pues si bien se concentró solo en una apuesta, se evidenció la necesidad de acotar el análisis a algunas categorías de estudio, ya que para abarcar

2 El Monitoreo al PSE se realizó a cada una de las doce apuestas incluidas en el documento “Bases para la formulación del Plan Sectorial”, entre las que estaban: 1. Currículo para la excelencia académica y la formación integral. 2. Educación inicial y atención integral a la primera infancia. 3. Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior. 4. Ciudadanía y convivencia. 5. Inclusión. 6. Maestros empoderados con bienestar y mejor formación. 7. Tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC. 8. Evaluación integral para la calidad educativa. 9. Mejor gestión. 10. Hábitat escolar. 11. Movilidad. 12. Alimentación.

las doce apuestas se requeriría un equipo de trabajo en campo muy amplio, así como un equipo dedicado al procesamiento y análisis de la información, que pudiera proporcionar informes de manera oportuna, lo que demandaría mayor inversión en tiempos, espacios y recursos. Esto implicó revisar el alcance del Sistema, de tal forma que este pudiera operar, respondiendo al objetivo para el cual se había diseñado y a su vez racionalizara las posibilidades de financiación (Palacio, 2016).

Como parte de esta fase se desarrolló una herramienta informática de soporte³, la cual permitió que investigadores, autoridades educativas, rectores y maestros accedieran al Sistema de Monitoreo, en cumplimiento del propósito de contribuir a la materialización del derecho a la educación de calidad, por medio de la socialización de conocimiento educativo y pedagógico y a la toma de decisiones sobre la política pública del sector.

Resultado de este proceso, en 2014 se desarrolló la Fase II del sistema la cual dedicó su atención al perfeccionamiento del modelo y a la planificación del ejercicio de monitoreo para 2015, lo cual incluyó el diseño y pilotaje de los instrumentos y herramientas. Para esta fase, se contó con un portafolio diseñado por la SED en el que se presentó el “Currículo para la excelencia y la formación integral 40x40”, como el documento que daba cuenta de la concepción y ruta para gestionar el PSE. Anunciaba que la “Jornada 40x40” era la estrategia central para la implementación del Plan, ya no era una apuesta más, y se incluyeron los niveles educativos (de educación inicial, educación básica y educación media) como apuestas; y se incorporó una nueva apuesta denominada “Acercando realidades”, que impulsaba programas interinstitucionales como los intercambios estudiantiles.

Estos anuncios generaron cambios en la orientación del diseño inicial del sistema. Las apuestas fueron organizadas por unidades de observación, de acuerdo a los ámbitos para estudiar la institución educativa establecidos por el componente “Escuela, currículo y pedagogía” del IDEP: saberes y mediaciones, convivencia escolar y organización escolar, y en niveles educativos (educación inicial, educación básica y educación media), considerando que en el PSE hay una apuesta correspondiente a cada uno de los niveles dando como resultado de manera gráfica el siguiente esquema (Palacio, 2016).

3 Esta herramienta se denominó “La voz de los sujetos”.

Tabla 1. Las Apuestas del PSE 2012-2016 y el Sistema de Monitoreo.

Unidades de observación								
SABERES Y MEDIACIONES			CONVIVENCIA					
APUESTAS			APUESTAS					
Currículum para la excelencia y la formación integral	Orgullo- samente maestras y maestros	Tecnologías de la infor- mación y la comunicación	Evaluación de la calidad	Educación para la ciudadanía y la convivencia	Educación incluyente	Acercando realidades	Jornada 40x40 (jornada completa)	
	NIVELES EDUCATIVOS							
	Educación inicial	Básica primaria		Básica secundaria	Educación media			
	NIVELES EDUCATIVOS							
	Hábitat escolar		Movilidad escolar		Alimentación escolar			
	APUESTAS							
	ORGANIZACIÓN ESCOLAR							
	UNIDADES DE OBSERVACIÓN							

Fuente: “La voz de los sujetos” (Palacio, J., p. 10).

Se reafirmó la intención de trabajar desde la perspectiva de la voz de los sujetos y se formularon dos preguntas articuladoras que guiaron esta fase, una referida a las vivencias de los sujetos y otra al impacto del currículo en los diferentes niveles educativos. Adicionalmente, se propuso la estrategia de la triangulación de métodos y se procedió a diseñar instrumentos (uno por cada una de las técnicas de investigación seleccionadas), los cuales permitieron el cotejo de diversos puntos de vista sobre los mismos fenómenos. Estos instrumentos fueron piloteados en noviembre de 2014.

El sistema adquirió nuevas proporciones y se contempló la necesidad de incorporar algunos elementos complementarios para su lectura e interpretación, diferentes al análisis cuantitativo y cualitativo, es decir considerar fuentes primarias y secundarias, los cuales fueron configurando un Sistema de Monitoreo constituido por varios módulos: (i) Módulo 1: correspondiente a lo que se denominó valoración social, a través del análisis cuantitativo y cualitativo; (ii) Módulo 2: referido a los documentos correspondientes a la gestión de la SED; (iii) Módulo 3: correspondientes a los estudios desarrollados por el IDEP durante

el periodo de gobierno; (iv) Módulo 4: referente al análisis de otros documentos relevantes, como encuestas de carácter metropolitano u otras que proporcionarían información sobre el desarrollo de la política educativa a través del PSE; y (v) Módulo 5: correspondiente al análisis de coyuntura o temático, orientado a realizar sondeos de opinión sobre temas seleccionados en un momento específico del desarrollo del plan. El esquema general del sistema se presentó en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Esquema general por Módulos del Sistema de Monitoreo al PSE.



Fuente: “La voz de los sujetos” (Palacio, J., p. 12).

El diseño metodológico de la Fase II, permitió desarrollar en paralelo el enfoque cualitativo, centrado en la formulación general de cada apuesta, así como en la valoración de las prácticas y los saberes de los sujetos frente al plan; y el cuantitativo, enfocado en la formulación específica de las mismas y en la valoración de la percepción y satisfacción de los sujetos frente al Plan Sectorial de Educación. Así, se realizó a finales de 2014 el pilotaje de los instrumentos cualitativos en cuatro colegios del Distrito (uno por cada nivel educativo). Los instrumentos piloteados fueron: estudios de caso, entrevistas a acudientes, grupos focales,

consultas a miembros del gobierno estudiantil, consultas a expertos y consultas a maestros o rectores.

Se realizó la validación interna (incluyó categorías y variables definidas, garantizando que se pregunta lo que se quiere preguntar), la validación externa (se refiere a la comprensión del instrumento por parte de los actores y su fácil aplicabilidad en campo para el posterior procesamiento de información) y la validación interpretativa (hace referencia a minimizar la afectación de quien captura la información con sus valores, significados y prejuicios sobre la información recopilada que pueda alterarla). Los instrumentos cuantitativos, se validaron con pares investigadores expertos en cada uno de los niveles educativos.

En 2015 se pone en marcha la Fase III del Sistema de Monitoreo. Esta tuvo dos objetivos: la aplicación de instrumentos validados y la realización de los ajustes necesarios para el perfeccionamiento del modelo. En esta aplicación se indagó sobre el tiempo en la escuela, el estatus profesional del maestro, la inclusión en la escuela, específicamente en los módulos “Valoración social” y específicamente en el análisis de coyuntura. Se recogió información en sesenta colegios de la ciudad, que habían iniciado la implementación de la “Jornada 40 horas”, después llamada “Jornada 40x40” y al final del periodo jornada completa.

Es importante anotar que una vez diseñada la muestra para la aplicación, se encontraron algunas dificultades para completarla (se llegó a un 93% de la misma), en razón a múltiples dificultades como paro de maestros, formularios incompletos, o colegios en los cuales no se había iniciado la implementación de la “Jornada 40” horas en todos los niveles. En resumen, se obtuvo información de los sesenta colegios, pero no se consultaron todos los grados, ni todos los actores. De todas formas, a pesar de no ser una muestra probabilística, tiene un tamaño que permite obtener un valioso análisis de tendencias (Palacio, 2016. p. 15).

En esta Fase también se realizó el análisis del módulo Documentos de la SED, con los informes de gestión de la SED producidos entre 2012 y julio de 2015 y el análisis del módulo “Otros documentos relevantes”, con información de tres encuestas de carácter metropolitano: la Encuesta Bial de Cultura 2015, la Encuesta Multipropósito 2015 y la Encuesta de Clima y Convivencia Escolar 2015, así como un documento síntesis de entrevistas desarrolladas con rectores sobre el PSE 2012-2016.

En 2016 también se llevó a cabo la Fase IV, en la que se realizó el análisis y valoración de los documentos producidos por la SED correspondientes a los proyectos prioritarios: (i) Política Curricular para la Excelencia y la Formación Integral, (ii) Primera Infancia y, (iii) Convivencia y Ciudadanía; así como de dos categorías transversales de los estudios del IDEP: territorio y diversidad.

Se observa entonces que la estructura del modelo pasó de estar compuesta por una triangulación sumativa de la información cuantitativa y cualitativa a un sistema más complejo de diseño, validación, medición y análisis, y con una mesa de lectura e interpretación que integra la información técnica, realiza lectura crítica y propone posibilidades de desarrollo a futuro, así como recomendaciones para el mejor desarrollo del Sistema de Monitoreo (Palacio, 2016).

Contexto

Es importante ubicarse en el mundo global y hacer mención, como primer elemento de contexto, a la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su Artículo 26⁴, reconoce la educación como un derecho de toda persona y tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y el estímulo de la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.

El segundo elemento de contexto son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) programados para 2015, en los que Bogotá contribuyó de manera importante. Según Hochschild⁵, en Colombia los objetivos se lograron en gran medida, pero con algunas desigualdades; esta experiencia dejó aprendizajes relevantes que contribuyeron a que la Alianza Mundial formulara los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁶, también conocidos como Objetivos Mundiales, como un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza,

4 Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948. París.

5 Coordinador Residente y Humanitario de las Naciones Unidas en Colombia y Representante del PNUD.

proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Con los Objetivos del Milenio, se mejoró de alguna forma la calidad de vida de las personas, lo cual es un paso indudable hacia la reconciliación y hacia la construcción de entornos más humanizados, con los que se garantizan los derechos fundamentales de segunda y tercera generación⁷.

El contexto actual es diferente al de principios del siglo XXI cuando se formularon los ODM, el mundo avanza a pasos agigantados en el campo de investigación, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías; en consecuencia, se prevé que, en los años subsiguientes, habrá muchas nuevas exigencias. Se formula así, el objetivo de desarrollo sostenible No. 8 que corresponde a Educación de Calidad, con el cual se pretende “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (ONU). De acuerdo con Naciones Unidas, la educación es la clave para poder alcanzar otros muchos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que, si las personas tienen la posibilidad de acceder a una educación de calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza. Un tercer elemento a considerar es la Constitución Nacional de 1991. En esta se decreta la educación como:

un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la

6 Estos diecisiete objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades.

7 La segunda generación recoge los derechos económicos, sociales y culturales. Fomentan la igualdad real entre las personas, ofreciendo las mismas oportunidades a todos para que puedan desarrollar una vida digna. Algunos derechos de segunda generación son: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a una vivienda digna, etcétera. La tercera generación de derechos pretende fomentar la solidaridad entre los pueblos y las personas de todo el mundo. Su función es la de promover unas relaciones pacíficas y constructivas que nos permitan afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la humanidad. Entre los derechos de tercera generación podemos destacar los siguientes: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente limpio que todos podamos disfrutar.

ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 27, 41, 44, 67, 68, 69 y 70 sobre el Derecho a la Educación).

En el Artículo 67, determina que la educación es obligatoria entre los cinco y los quince años de edad⁸ y debe tener como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica; que será gratuita en las instituciones oficiales, sin perjuicio del cobro a quienes puedan pagar. Por su parte, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-491 de 2003, reafirma el derecho a la educación como un derecho fundamental e inherente al ser humano, encaminado al desarrollo integral del individuo y la sociedad, al que todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de su origen, condición social, económica o cultural deben acceder.

Posteriormente a la Constitución de 1991, para garantizar este derecho y cumplir con lo expuesto anteriormente, en 1994 se expidió la Ley 115 o Ley General de Educación, que prescribe las normas generales para regular el servicio público de la educación y en 2001 la Ley 715, que distribuye las competencias y los recursos entre la nación y las diferentes entidades territoriales del país, cada una de ellas con sus respectivos decretos reglamentarios.

En este marco el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, incluye por primera vez a la educación como uno de sus pilares, junto con equidad y paz. Se expresa allí, que la educación es concebida como un instrumento de igualdad social, puesto que nivela las oportunidades y mejora la calidad de la democracia, y para lograrlo se requiere avanzar en la conformación de un sistema educativo universal de calidad, que potencie y explote los talentos propios para el beneficio individual y de la sociedad en su conjunto.

Su objetivo específico en educación es cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre

8 Hoy hasta los dieciocho años, por pronunciamiento de la Corte Constitucional en sus Sentencias T-323 de 1994 y T-534 de 1997.

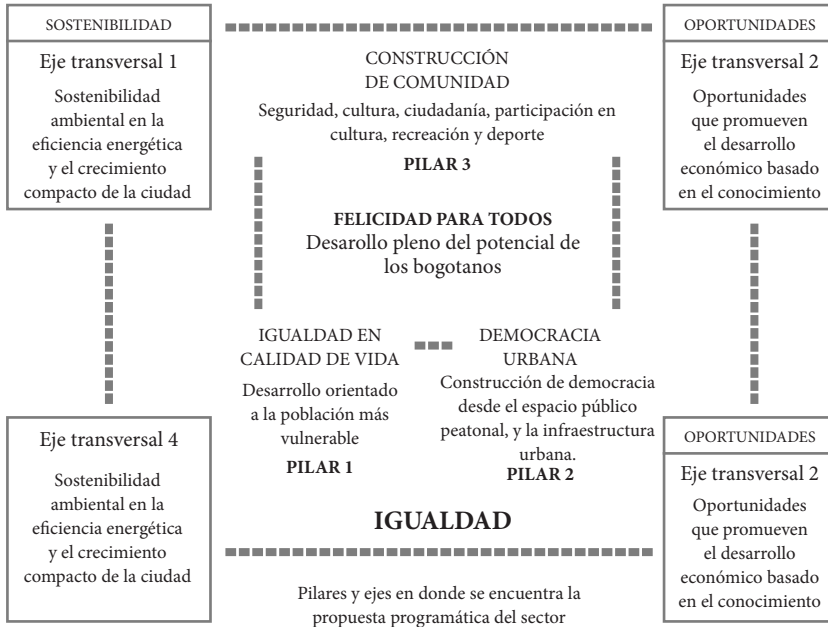
regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos (Plan Nacional de Desarrollo, p. 74).

En el documento relativo a las Bases del Plan “Sector Educación”, cuyas metas están referidas a mejores resultados en pruebas SABER, se habla específicamente de la calidad, como un principio que guía el diseño e implementación de la jornada única y se refiere a esta así:

Calidad: se espera que a largo plazo, el aumento de las horas de estudio de los estudiantes del sector oficial ayude a mejorar su desempeño académico. Para ello, la jornada única será el espacio para fortalecer principalmente las competencias básicas (matemáticas, ciencias y lenguaje) a partir de currículos ampliados que se articulen con los planes de estudio de los establecimientos educativos, buscando mejorar el desempeño académico de los estudiantes. La ampliación de estos currículos involucra una transformación de los mismos, así como de las prácticas pedagógicas.

Por su parte el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”, enfoca su primer pilar “Igualdad de Calidad de Vida” en el favorecimiento de la igualdad y la inclusión social ejecutando programas que lleguen principalmente a la población más vulnerable, concibiendo que la calidad de la ciudad depende, en gran medida, de la calidad de vida de sus habitantes. En coherencia con este, formula el programa “Calidad educativa para todos”, con el propósito de garantizar el derecho a una educación de calidad, para que todos los niños y jóvenes de la ciudad tengan oportunidades de aprendizaje para la vida en igualdad de condiciones. De acceso y permanencia (Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá, 2016, Artículo 14). El siguiente gráfico ilustra la estructura general del Plan Distrital de Desarrollo, y los pilares y ejes en donde se encuentran las propuestas programáticas del sector.

Gráfica 2. Estructura del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.



Fuente: Bases del Plan Sector Educación.

El documento “Bases del Plan Sector Educación” indica que se han formulado programas intersectoriales que tienen, en algunos casos, la participación del sector privado y que es la estrategia para abordar el problema expreso en el diagnóstico de cada uno de los proyectos de inversión. Es importante al hablar del programa de “Calidad educativa para todos” considerar que, en este, la calidad contempla una visión amplia de la educación donde la escuela, sus entornos, los actores de la comunidad educativa y la ciudad como ciudad educadora, ofrecen condiciones para el aprendizaje (Bases del Plan Sector Educación, p. 14).

Si bien es cierto que se hace un importante énfasis en los resultados de las pruebas estandarizadas como indicador de calidad, también se resalta que los resultados de calidad se atribuyen también a otros factores que tienen que ver con la formación de mejores seres humanos, asociados con ambientes escolares no solo para el aprendizaje, sino para la vida, es decir, espacios que dan nuevas posibilidades para innovar e investigar y para pensarse como una ciudad mejor. Desde esta perspectiva se

establecen siete elementos básicos que determinan las condiciones para una educación de calidad:

- Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos líderes de la transformación educativa.
- Uso del tiempo escolar y jornada única.
- Fortalecimiento de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) con énfasis en el mejoramiento institucional desde el componente pedagógico-académico.
- Atención educativa desde el enfoque diferencial.
- Competencias para el ciudadano de hoy.
- Desarrollo integral de la educación media.
- Evaluación para transformar y mejorar (Bases del Plan - Sector Educación, p. 20).

Los elementos mencionados, tienen en común que buscan fortalecer en la escuela la gestión curricular y pedagógica. Para el último de ellos, se establecerá la “ruta para transformar y mejorar”, cuya acción central será el acompañamiento a los colegios, orientándolos al uso de los resultados de las pruebas y a la formulación de planes de mejoramiento. Además, esta ruta propone acompañar y apoyar pedagógicamente a los docentes a través de observación de aula como escenario de construcción entre pares y un espacio que permite, por una parte, mostrar el sentido que tiene la evaluación en la identificación de talentos, fortalezas y oportunidades de los estudiantes, y por otra, brindar oportunidades a las familias para que comprendan los resultados de evaluación y se sumen en esta apuesta.

Es allí donde se hace mención al Sistema Integral de Evaluación y acreditación de la calidad de la SED y donde se explicita el encargo del IDEP para ajustar e implementar el Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares. El diseño e implementación del Sistema de Seguimiento, contribuirá al propósito de identificar de manera oportuna cómo se desarrolla la política, como un ejercicio complementario al cumplimiento de las metas plan en el sector educativo, por cuanto permitirá explicar desde la voz de los sujetos, cómo llega la política a los contextos escolares.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan de desarrollo 2016-2020 Bogotá mejor para todos. Bases del plan sector educación*. Recuperado de: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/Bases_del_Plan_de_Desarrollo_Sector_Educacion_2016_2020.pdf

Amézquita, C. (2013). *Estructura metodológica para la valoración del derecho a la educación. Informe de trabajo sin publicar*. Bogotá: IDEP.

Congreso de la República de Colombia. (8 de febrero de 1994). Ley 115 Ley general de educación. Diario Oficial (41.214).

Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Ley 1753 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Recuperado de: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=78676&name=Ley_1753_de_2015.pdf&prefijo=file

Palacio, J. A. (2016). *Las voces de los sujetos: Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación 2012-2016*. Bogotá: IDEP.

Secretaría de Educación Distrital. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bases del Plan Sector Educación. Política Sectorial*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Referentes conceptuales

Omar Pulido Chaves¹

La “política pública” es un aporte de la modernidad a la vida en sociedad que acompaña la emergencia de la figura del Estado democrático. En las sociedades esclavistas y monárquicas, de las que el absolutismo es su máxima expresión, la política pública se confunde con la voluntad del soberano —“el Estado soy yo” es la fórmula con la que el amo sintetiza su poder absoluto—. En estas sociedades, el pueblo, sujeto a relaciones de esclavitud o de servidumbre personal, no existe como ente político que legitima la acción del monarca, sino como objeto pasivo sobre el cual esta recae. Podría decirse, entonces, que la política pública, como la entendemos hoy, no existe en este tipo de Estados. La razón de Estado substituye a la política pública.

Con la llegada de los Estados democráticos la razón de Estado fue sustituida por la “voluntad popular” que sirvió de base a la configuración de los Estados republicanos —República = *Res pública* = Cosa pública—. En los Estados democráticos republicanos la política pública define, pues, el manejo de la cosa pública (Pulido Chaves, 2001). Los nacientes Estados democráticos republicanos con sociedades civiles débiles, centraron su política pública en lo “estatal” más que en lo “social”. Lo que comenzaba a dibujarse como política pública en ese entonces incluía: las relaciones comerciales con otros Estados, la agricultura, la construcción de vías y medios de transporte, la industria y el desarrollo económico general y una incipiente política social centrada en la educación y la salud pública.

Sin embargo, los derechos sociales no habían adquirido entidad y no se planteaban como un problema de Estado, sino que para que ello ocurriera habría que esperar la irrupción de las masas como sujetos

1 Antropólogo, Universidad Nacional de Colombia: doctor en Educación, Universidad de La Salle de Costa Rica. Responsable Referentes Conceptuales, Equipo Diseño SISPED 2016-2017. Correo electrónico: opulido2@gmail.com

sociales y políticos activos. Esto fue lo que sucedió en los orígenes de la modernidad con expresiones como las de las guerras campesinas en Alemania y los jacobinos en la Revolución francesa. Esta presencia de las masas, del “pueblo” como sujeto político, es lo que le confiere el calificativo de “pública” a la política que expresa la acción del Estado en nombre de toda la sociedad.

Esta precisión es importante pues indica que no toda “política” es “pública” y que puede existir, por ejemplo, “política estatal” que no es “pública”. Para analizar más en detalle este punto y realizar un acercamiento al contenido contemporáneo de las políticas públicas se examinan a continuación algunas categorías generadoras del concepto de política pública que se utiliza en este documento.

Categorías generadoras del concepto de “política pública”

Los desarrollos conceptuales sobre la noción de política pública son amplios y diversos y están ligados, no puede ser de otro modo, a las corrientes y paradigmas que se ocupan de reflexionar sobre la naturaleza de los hechos políticos. Esto significa que, dependiendo de los presupuestos teóricos, políticos e ideológicos, se tendrán distintas formas de aproximación al tema. De manera general, hoy se distinguen dos ámbitos de reflexión que algunas tendencias pretenden presentar como autónomos e independientes: un ámbito técnico instrumental y otro de naturaleza más esencialmente política. En este escrito sostengo que los aspectos técnico instrumentales son indisociables de los esencialmente políticos y que ambos representan solamente dos caras de un mismo fenómeno.

Esto no impide, sin embargo, analizarlos de manera independiente, y que algunas opciones reduzcan la política pública a un enfoque técnico e instrumental. En la medida en que en este capítulo dio cuenta de los referentes conceptuales, hago énfasis en la dimensión política. Los referentes metodológicos y técnico instrumentales están contemplados en el siguiente.

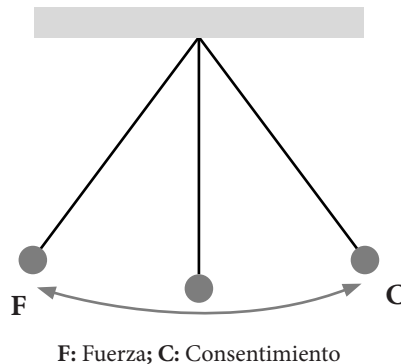
Ejercicio del poder y hegemonía

El asunto del poder está ligado al acceso del control del aparato de Estado y al ejercicio de los actos de gobierno. De acuerdo con Antonio Gramsci

(1962) el poder se ejerce mediante una combinación, a la manera de un movimiento pendular entre fuerza (F) y consentimiento (C) en la que no se excluye ninguno de los dos (Ver diagrama en la página siguiente).

Esto quiere decir que hay formas de ejercicio del poder que pueden consolidarse con base en el predominio de una u otro, dando origen a regímenes políticos basados más en la fuerza o más en el consentimiento. En el primer caso, se estaría en presencia de fenómenos dictatoriales y, en el segundo, de regímenes más o menos democráticos, dependiendo del peso que en ellos tenga el consentimiento de los gobernados. En términos políticos, este consentimiento se expresa como consenso y la falta del mismo como disenso. Cuando se afirma que no se puede excluir ninguno de los dos extremos del movimiento pendular entre fuerza y consentimiento, se está diciendo que aún en regímenes dictatoriales el Gobierno por la fuerza se soporta en algunos grados de consentimiento por parte de la ciudadanía y que, aún en regímenes altamente democráticos, el Estado se reserva el derecho de ejercer la fuerza cuando lo considere necesario.

Diagrama 1. Ejercicio del Poder.



Penetrar en la esencia de este planteamiento para establecer su relación con la noción de política pública implica profundizar en la comprensión del significado del concepto de *hegemonía*. Es su tratamiento en el pensamiento gramsciano el que me permite realizar esta derivación.

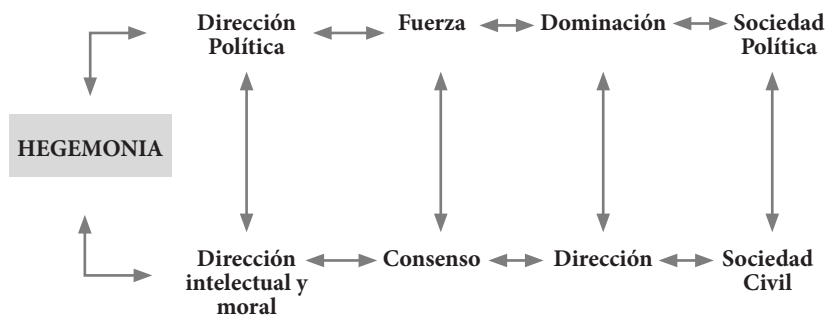
Uno de los puntos de vista de Gramsci sobre la hegemonía sostiene que puede ser entendida como el punto de contacto entre la sociedad política y la sociedad civil. Y hace un énfasis especial en distinguir la hegemonía de la *dominación*. Esta distinción es esencial pues a menudo se

entienden, de manera equivocada, como sinónimos. El sentido común entiende la hegemonía como *imposición* de unos grupos sobre otros, como anulación del otro, como ejercicio opresivo del poder y como ejercicio absoluto de la fuerza. Al contrario de esto, la hegemonía se define como capacidad de ejercicio de la dirección intelectual y moral de unos grupos sociales sobre otros, cosa que solo se puede lograr mediante el consentimiento y la generación de consensos. Esto implica el reconocimiento de los intereses y necesidades “de los otros” por parte de quienes ejercen el poder y su incorporación en las propuestas de dirección del Estado. El asunto se entiende más claramente cuando se precisa que es distinto ser dirigente a ser dominante. Quien ejerce el poder mediante la fuerza, domina; quien lo hace mediante el consenso, dirige. La dominación se opone a la hegemonía; es su contrario (Mouffe, 1973).

Quien es hegemónico, por definición, es *dirigente*; y en tal sentido, no puede ser dominante. Esta distinción es esencial pues el ejercicio del poder desde el Estado se hace, siempre, como se dijo, mediante una combinación de fuerza y consenso. Cuando se debilita la capacidad de generación de consensos se incrementa el ejercicio de la fuerza, y a la inversa, el incremento del consenso hace innecesaria la fuerza. Esta relación es la que hace posible que algunos grupos ejerzan el poder sin ser hegemónicos. El caso extremo lo proporcionan las dictaduras. En la mitad están todas las combinaciones que explican las crisis de hegemonía (Pulido Chaves y Ángel, 2006).

La fuerza y el consenso, o la dirección política, intelectual y moral, se relacionan con instancias sociales de regulación. Estas instancias son la sociedad política y la sociedad civil. La sociedad política representa al Estado, la fuerza y la sociedad civil —“organizaciones privadas” como la familia, la escuela, la Iglesia, los gremios, asociaciones, sindicatos, etcétera— representa el momento del consenso. Sin embargo, en la realidad se dan procesos de “estatización” de la sociedad civil y “avances” de la sociedad civil sobre el Estado, lo que muestra el flujo dinámico que existe entre los dos extremos (Pulido Chaves, 2002).

Diagrama 2. Hegemonía: relación dinámica.



La conclusión de todo lo anterior es que la hegemonía se puede entender como punto de contacto entre la dirección política y la dirección intelectual y moral, y/o como punto de contacto entre la sociedad política y la sociedad civil —o, lo que es igual, entre el Estado y el conjunto de instituciones privadas de la sociedad—.

Esta distinción entre sociedad política y sociedad civil es puramente conceptual, pues, en la realidad, no es posible trazar una clara línea divisoria entre las dos. Por ejemplo, la familia y la escuela —sobre todo la pública— desempeñan una función estatal ya que, en el dominio de los hechos consensuales del ejercicio de la dirección intelectual y moral, contribuyen a la formación de la ciudadanía. Si se desea ahondar en este punto, Gramsci propone una noción ampliada del Estado que no se analizará en detalle en este texto.

Por otro lado, no se puede dudar de la intervención del Estado en el seno de las instituciones de la sociedad civil. Es el caso de la relación entre la Iglesia y el Estado o de la presencia del Estado en la regulación de la vida familiar al intervenir, por ejemplo, en el matrimonio, en las responsabilidades de los padres para con los hijos, en la legislación expresada en los códigos civil, de policía, de tránsito y transporte, para mencionar algunos casos.

Cuando se hace la distinción conceptual entre estos dos dominios, la sociedad civil aparece como “responsable” de la función de hegemonía, como lugar propicio para su construcción y mantenimiento, en tanto es el lugar en donde se disputa la construcción de los consensos que sustentan la legitimación del poder. Así, la sociedad civil es el ámbito en

el que se desenvuelve la lucha política; es la arena en la que se disputa la construcción del consenso para acceder al control del aparato de Estado o para mantenerlo.

A propósito de esto, Chantal Mouffe (1973) construye una tipificación de las dos vías o métodos a través de las cuales las bases sociales pueden llegar a ser hegemónicas, dando origen a dos tipos de hegemonía. En la primera, los consensos se forman no para satisfacer completamente los intereses y necesidades de las bases sociales que la disputan, sino para neutralizar su acción política. Esta vía se denomina “transformista” y da origen a *hegemonías transformistas*. Estas hegemonías son propias de los regímenes reformistas que no afectan las estructuras de poder, característica que tienen los regímenes democráticos convencionales.

En la segunda vía, las bases sociales hegemónicas reconocen los intereses y necesidades de las que disputan la hegemonía, pero esta vez no para neutralizarlas en su acción política sino para intentar satisfacerlos plenamente. Esta vía se denomina “expansiva” y da origen a *hegemonías expansivas*. Estas hegemonías son propias de regímenes políticos que conducen a la solución de las contradicciones sociales que expresan los grupos disidentes y son características de democracias radicales o de procesos que afectan radicalmente las estructuras de poder. Este tema será retomado más adelante en este artículo, teniendo en cuenta que esta distinción es esencial para la caracterización de las políticas públicas.

Hegemonía y opinión pública

La noción de “punto de contacto” entre sociedad política y sociedad civil tiene otra acepción en el pensamiento de Gramsci (1970) sobre la hegemonía. Dice de manera puntual y taxativa:

La llamada “opinión pública” se relaciona íntimamente con la hegemonía política, es el punto de contacto entre la “sociedad civil” y la “sociedad política”, entre el consentimiento y la fuerza (...) La opinión pública es el contenido político de la voluntad política pública que puede ser discordante (p. 339).

Esta noción de opinión pública es más compleja de lo que aparenta, por lo tanto, es importante hacer algunas consideraciones para utilizarlas en torno a la reflexión sobre las políticas públicas. La *opinión pública* está

íntimamente relacionada con las funciones de dominación y dirección, con la fuerza y el consenso, con el ejercicio de la dirección política y de la dirección intelectual y moral. En otras palabras, la *opinión pública* es una forma de expresión de la hegemonía o, más exactamente, del estado de las pugnas por acceder a ella.

La opinión pública expresa estados de las correlaciones de fuerzas entre actores políticos y sociales. En la medida en que ambas son “punto de contacto”, forma de relación entre la sociedad política y la sociedad civil, los dos conceptos se refieren a un mismo orden de hechos: expresan contenidos de la relación de dominación y subordinación en que entran las bases sociales al interior de un bloque histórico dado.

Por esta razón, dentro de su especificidad y necesaria determinación individual, la opinión pública comparte características esenciales con la hegemonía: en primer lugar, es otro nombre genérico —así como no existe una única hegemonía, tampoco existe una sola opinión pública, sino varias—. La opinión pública refleja la complejidad de las formas de composición de los bloques sociales que aspiran a ser hegemónicos.

En segundo lugar, existen *opiniones públicas* diferentes, opuestas, complementarias y contradictorias que, según el signo progresivo o regresivo que las marque, pueden ser transformistas o expansivas. En este rango se ubican las llamadas “opiniones públicas discordantes”, las cuales no son otra cosa que opiniones públicas que contradicen los intereses y necesidades de los bloques hegemónicos o, lo que es lo mismo, son expresión de crisis de hegemonía que pueden ser orgánicas o inorgánicas. La emergencia de opiniones “públicas discordantes” es un fenómeno permanente puesto que ninguna hegemonía es absoluta.

En tercer lugar, estas *opiniones públicas* pueden ser agrupadas en *bloques de opinión* con muy altos niveles de diferenciación, dependiendo de los sectores sociales que se expresan en ellas o de los contenidos a los cuales se refieren. En principio, se pueden distinguir bloques de opinión pública correspondientes a los sectores hegemónicos y bloques de opinión pública correspondientes a los sectores subordinados, pero, además, al interior de cada uno de ellos se contienen, fractalmente, “luchas de opinión” o matices y diferencias que se enfrentan para convertirse en hegemónicas dentro de cada sector.

En cuarto lugar, estos *bloques de opinión*, configuran regiones de mayor o menor “densidad”, dependiendo de su complejidad e incidencia reales y de su “permanencia” o duración. Estos bloques son susceptibles a los cambios en las coyunturas.

En quinto lugar, la rotación de las bases sociales en los bloques de opinión produce modificaciones en la composición interna de la *opinión pública* y desplazamientos respecto de sus lugares y formas de expresión: dependiendo de las correlaciones de fuerzas, por ejemplo, pueden “ir” a los partidos políticos, a los movimientos sociales, a los medios de comunicación, al parlamento y demás instancias de representación, o a organizaciones privadas como los gremios económicos, los sindicatos, las ONG, la Iglesia, la intelectualidad agrupada en las artes, en las ciencias o en las humanidades, entre otras opciones. El triunfo del NO en el pasado plebiscito sobre los acuerdos de La Habana en Colombia ilustra esta característica.

Para finalizar, cabe aclarar que las consideraciones anteriores se sustentan también en el estudio de Habermas (1981) sobre la opinión pública y que, como se verá más adelante, sus características también son aplicables a las políticas públicas.

Gobierno y gobernabilidad

Los anteriores deslizamientos conceptuales entre hegemonía y opinión pública permiten realizar una aproximación a la noción de política pública. Se ha utilizado para esta reflexión la noción de *deslizamiento* propuesta por Hofstadter (1990) en su investigación sobre la creatividad humana en los siguientes términos:

Nuestro trabajo con ordenador está centrado en un tipo de estructura que denominamos “Splinet”, que engloba grosso modo, nuestra noción de lo que son los conceptos, cómo se superponen, y cómo, bajo ciertas presiones, un concepto puede “deslizarse” —“slip”— hacia otro concepto relacionado produciendo un cambio de perspectiva y tal vez una nueva percepción (pp. 75-76).

El nuevo deslizamiento articula la relación entre hegemonía y opinión pública con las nociones de *gobierno y gobernabilidad* (Pulido Chaves, 2002). La acción de gobernar no se puede reducir al simple hecho de

controlar el aparato de Estado. Tampoco puede entenderse solamente como la acción de un bloque social que ha llegado al poder para dirigir al conjunto de la sociedad a los fines que dicho bloque se propone sin obtener el consenso de los gobernados. Más bien, el gobierno implica la relación orgánica de hegemonía, la capacidad de dirección intelectual y moral.

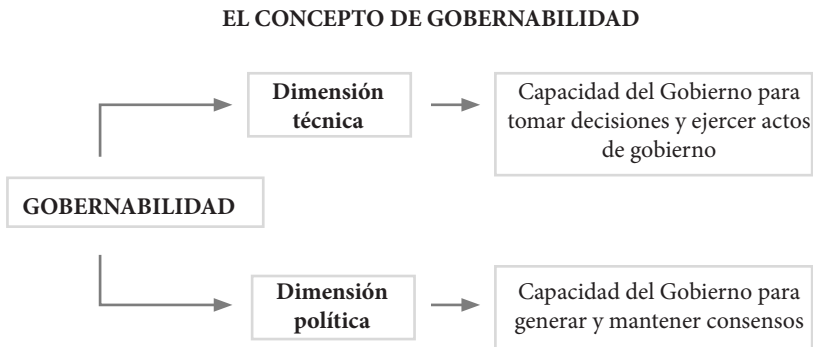
Por eso se entiende aquí al Gobierno como un sector de la sociedad civil a la cabeza del Estado, que dirige la colectividad hacia el logro de fines comunes, hacia la realización de la cosa pública —*res publica*— o bien común, o traiciona este objetivo como ocurre cuando el Estado es utilizado como fortín burocrático y sus recursos son apropiados por la corrupción. Esto significa que el Gobierno no se agota en el Estado, que se puede hacer gobierno desde la sociedad civil, como ocurre con la intervención de los gremios económicos que logran forzar la adopción de políticas que los favorecen o impedir que se adopten las que los perjudican. En otros términos, el Gobierno articula a la sociedad política, al Estado, con la sociedad civil; es una forma de “punto de contacto” entre las dos.

Relacionada con el gobierno, con el poder y con la hegemonía está la cuestión de la *governabilidad*. Como la unanimidad no es posible en las relaciones políticas, el Gobierno siempre lo ejercen bloques sociales específicos en nombre de la sociedad entera. El grado de aceptación que logren dichos bloques, o su capacidad para mantener la hegemonía, es lo que determina el fenómeno de la gobernabilidad. Hoy, la discusión sobre esta noción se ha ampliado con la introducción del concepto de *governanza* que, aunque no se revisará en este texto, puede encontrarse en textos como el de Launay-Gama (2006), quien hace una síntesis sobre su uso en Colombia y al de Mayorga y Córdova (2007) que hacen lo propio para América Latina.

Entre otras definiciones, el término *governabilidad* hace referencia a la *capacidad* de gobernar. Esta capacidad se refiere, al menos, a dos ámbitos distintos: por un lado, a la capacidad para tomar decisiones y ejercer actos de gobierno desde la institucionalidad estatal y, por otro, a la capacidad de *dirigir* —con lo que se despeja la vía para conectarla con la hegemonía—. El primero de estos ámbitos se puede denominar *dimensión técnica* de la gobernabilidad; el segundo, *dimensión política*.

Interesa aquí, sobre todo, hacer énfasis en este segundo ámbito y entender la gobernabilidad como la capacidad para generar y mantener consensos, es decir, ejercer la dirección intelectual y moral para suscitar, conseguir y ejercer la hegemonía. En esta segunda acepción, la gobernabilidad se entiende como la capacidad de relacionar orgánicamente a la sociedad política con la sociedad civil. A partir de esto puede producirse un nuevo deslizamiento que permite afirmar que la gobernabilidad puede ser entendida también como un “punto de contacto” entre la sociedad política y la sociedad civil. Sin embargo, al pasar por el deslizamiento que lleva al gobierno, sería más preciso argumentar que es un “punto de contacto” entre gobernantes y gobernados.

Diagrama 3. Gobernabilidad: dimensión técnica y política.



A partir de lo anterior, es posible ver que la gobernabilidad está en función de la opinión pública, y a la inversa, que la opinión pública se ve afectada por las características de la gobernabilidad. Este vínculo es esencial para comprender el fenómeno de las llamadas crisis de gobernabilidad, que no son otra cosa que crisis de hegemonía. Estas situaciones se manifiestan en el rompimiento del vínculo entre gobernantes y gobernados ya sea en la forma de la burocratización, el clientelismo, la corrupción, la protesta, la movilización ciudadana y, en general, la ineficacia del aparato estatal para darles respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad.

Las crisis de gobernabilidad, generalmente, se resuelve en contextos transformistas o expansivos. En el primer caso, no alteran la estructura del bloque histórico o relaciones entre gobernantes y gobernados, solamente obligan —en casos extremos— a recomponer los bloques que

ejercen el poder. Por el contrario, las crisis que se resuelven por la vía expansiva implican un cambio de régimen político hacia formas más democráticas y, en el caso extremo clásico, revoluciones auténticas. Una política pública que genera consenso es una política pública con opinión pública favorable. Con estos elementos es posible acercarse a una definición, provisional si se quiere, de política pública. A continuación, se cerrarán los “deslizamientos” que se han venido realizando y que posibilitan la emergencia de dicha categorización del concepto de política pública, para proceder a entrar en materia.

La noción de política pública

Gestión política y política pública

La gobernabilidad entendida en su dimensión política puede ser denominada gestión política. Esta incluye las dimensiones técnica y política de la gobernabilidad, es decir, las capacidades para tomar decisiones, ejercer actos de gobierno, y para generar y mantener consensos. En términos políticos, este ejercicio es el que permite dar coherencia y mantener el bloque social hegemónico o generar procesos transformadores que lo sustituyan.

Cerrando el foco sobre el tema específico que guía esta reflexión, puede decirse que el instrumento más importante para ejercer la *gestión política* es la *política pública*. Visto en detalle, el asunto se presenta así: la “sociedad” no es un conjunto homogéneo y neutro sino un campo heterogéneo —constituido por sectores sociales, grupos, clases, etcétera, con intereses y necesidades que pueden ser contradictorios en función de sus particulares formas de concebir lo que es mejor para todos— en el que se disputa permanentemente la supremacía sobre el conjunto social en los ámbitos económico, político y cultural.

Esto significa que el conjunto de la política pública se construye en un movimiento de ida y vuelta entre las ofertas que emanan de los grupos que participan del gobierno y las demandas de los “gobernados”, en la medida en que estos últimos puedan constituirse en sujetos sociales y políticos con capacidad para actuar políticamente. Las políticas públicas siempre están referidas a sujetos políticos concretos, entendidos como sujetos sociales conscientes de sus deberes y derechos, y con capacidad de acción intencionada respecto de ellos.

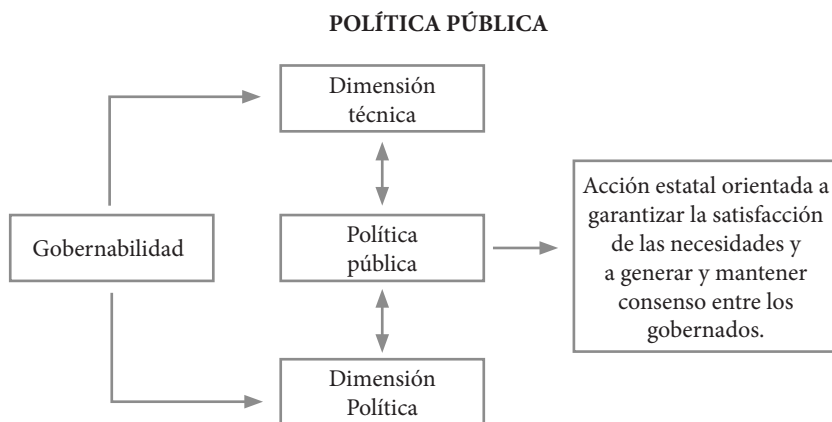
Así, las políticas públicas no son neutras; aparecen como resultado de un conjunto de negociaciones complejas determinadas por condiciones de tiempo, lugar y sujeto o, lo que es igual, dependen de correlaciones de fuerzas sociales determinadas. Eso explica cómo ha sido posible que bases sociales históricamente vulneradas —el campesinado, las comunidades afrocolombianas, los grupos indígenas, las personas en condición de discapacidad, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de hogar, las empleadas domésticas, las víctimas de desplazamiento forzado, la población LGBTI, los pensionados, etcétera— cuenten con políticas públicas específicas para sus necesidades, resultantes de procesos de negociación, gestión y lucha.

En este punto es necesario decir que entre más se amplía la democracia más difícil se hace su gestión política y, en consecuencia, más compleja se torna la política pública. Para ilustrar este argumento basta pensar en cómo es mucho más sencillo gestionar la democracia en el marco de una relación binaria como la de “ricos” y “pobres”, que cuando el espectro de actores políticos y sociales es entendido en toda su amplitud, por ejemplo, teniendo en cuenta sectores como los antes mencionados. En síntesis, la democracia entre pocos e iguales es fácil, pero entre muchos y diversos es difícil.

Un ejemplo de esto puede verse en el caso de la asignación de territorios a las comunidades afrocolombianas como resultado de la aplicación de la Ley 70 de 1993, que desarrolla el Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política de 1991. Aquello representó un avance democrático para estas comunidades, pero generó conflictos y contradicciones con comunidades indígenas que reclamaban posesión ancestral sobre los mismos territorios. Resolver situaciones de mayor complejidad es el reto creciente que debe enfrentar la ampliación o profundización de la democracia.

Todo esto indica que las políticas públicas son esenciales en los procesos de construcción de hegemonía pues expresan los contenidos que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados. De allí que “deslizarse” para afirmar que la política pública opera como “punto de contacto” entre la sociedad política y la sociedad civil no resulta inadecuado. Más aún, abre posibilidades muy interesantes de análisis. Una de ellas ubica a la política pública en su relación con la gobernabilidad y sus dos dimensiones: técnica y política, como se ilustra en el siguiente diagrama.

Diagrama 4. Gobernabilidad y política pública.



El diagrama describe la relación entre gobernabilidad y política pública en una lectura realizada desde el Estado. Se define en el cuadro de la derecha como una acción estatal orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades de los gobernados y a generar y mantener consensos entre ellos, sin embargo, en sintonía con lo dicho antes, también es posible describirla como una acción desde la sociedad civil orientada a lo mismo o a generar disenso, pugnar por disputar la hegemonía o expresar una postura discordante.

Políticas públicas expansivas y políticas públicas transformistas

La política pública es a la vez un instrumento para la construcción, mantenimiento y ampliación de las hegemonías y producto de relaciones hegemónicas. Los contenidos de la política pública expresan correlaciones de fuerzas sociales y permiten incidir en ellas —de allí su importancia política en términos estratégicos y coyunturales—; por eso sus procesos de producción están ligados a los modos de construir hegemonía.

Si eso es así, se puede afirmar que existen dos tipos generales de política pública: una de tipo *expansivo*, orientada tendencialmente a satisfacer los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad y otra de tipo *transformista*, derivada de los efectos nocivos del desarrollo, que intenta tender un puente hacia los sectores menos favorecidos. Esta última, de carácter reivindicativo social, procura acortar la brecha entre los más ricos y los más pobres, pero que en la práctica sirve más como un factor de neutralización de las acciones políticas de los grupos subalternos

que como motor real de transformación de las condiciones que las generan. Infortunadamente, este tipo de *política pública transformista*, que propone reformas que no cambian las estructuras que las producen, es el que se ha impuesto en países como Colombia y, en general, en América Latina y el Caribe (ALC).

Política pública y participación: la perspectiva de sujetos

Desde otro ángulo, la política pública regula las relaciones entre sociedad civil y sociedad política, al menos en dos niveles. En el primero, convoca a la creación de consenso alrededor de la satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad y garantiza la adhesión ciudadana a sus postulados. En el segundo, no solamente convoca, además vincula a la ciudadanía a su realización mediante la generación de espacios de participación. Estos dos niveles permiten comprender el tema de la “participación” en un sentido no instrumental sino esencial. Si la presencia de la sociedad civil es la que permite hablar de política *pública*, la “participación” no se limita a la posibilidad de acceder a mecanismos e instancias que permitan su ejercicio, sino que se consolida como un atributo intrínseco de la política pública; es una condición esencial que permite, entre otras cosas, entender que el asunto de la política pública en perspectiva de sujetos no es un enfoque más o un añadido tangencial.

Pareciera que en nuestro medio nos acostumbramos a entender la participación como un principio contenido en la Constitución Política de 1991 en tanto expresa un fin esencial del Estado; como un derecho en tanto se considera condición para el fortalecimiento de la ciudadanía; como un deber porque obliga a los ciudadanos a participar en la vida cívica y política del Estado; como un conjunto de mecanismos que permiten la acción ciudadana para la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública —voto secreto, iniciativa popular, consulta popular, cabildo abierto, referendo, plebiscito, revocatoria del mandato, audiencias públicas, veedurías ciudadanas, rendición de cuentas— y como un conjunto de instancias en que se realizan —parlamento, asambleas departamentales, concejos municipales, concejos de planeación, juntas administradoras locales, juntas de vigilancia—. Sin embargo, en la realidad estos presupuestos constitucionales se cumplen parcialmente y algunos no se cumplen en absoluto.

Las políticas públicas, dada su heterogeneidad y complejidad, no expresan siempre contenidos participativos. Y las políticas educativas no son la excepción. En algunos casos, como en el de la elaboración y promulgación de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, se dieron procesos participativos que permitieron, por ejemplo, la incidencia relativa del magisterio organizado en la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y de algunos representantes de la intelectualidad y la academia ligados al sector educativo. Algo parecido ocurrió con la elaboración del primer Plan Decenal de Educación. Sin embargo, estos procesos fueron limitados y aislados.

En el país no existe una estructura administrativa que garantice la participación plena de la comunidad educativa. En algunos países de América Latina existen Consejos Nacionales de Educación o instancias similares, pero debe decirse que no han marcado mayores diferencias en lo que tiene que ver con la capacidad de incidencia de la sociedad civil en ellos. En Bogotá, el Secretario de Educación Abel Rodríguez intentó instaurar los consejos locales de educación con la intención de darle contenido territorial a la política educativa pero no logró consolidar la iniciativa. Dicho de manera más clara, la política pública es política pública en perspectiva de sujetos o no es política pública. Una política que no exprese este atributo podrá ser de gobierno, estatal, o de otra naturaleza, dependiendo de donde provenga, pero no será *política pública*.

Las *policy networks* o “redes de políticas públicas”²

Enfoques más recientes (Jordana, 2007), detallan la relación entre el Estado y la sociedad civil, en términos de la relación entre *organizaciones de intereses y gobierno*, como relaciones entre actores públicos y privados, o como relaciones entre las organizaciones de intereses y “otros agentes externos a la administración”. Jacint Jordana anota que, para analizar las particularidades de estas relaciones y superar las dificultades propias de los análisis tradicionales con foco en la acción burocrática, se ha propuesto la noción de *policy networks* o “redes de políticas públicas”:

2 En las reuniones del “Seminario” del componente Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares del IDEP, la investigadora Adriana Londoño Cancelado sugirió examinar el aporte de las *policy networks*, por considerar que encaja con el carácter relacional de las políticas públicas que se sustenta en este documento. Esta es mi reflexión al respecto.

(...) la introducción del término *policy network* es una forma de reconocer que —las políticas públicas— emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la Administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Por otra parte, desde la perspectiva de las organizaciones de intereses, el término *policy network* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación. Asimismo, desde ambas perspectivas, se coincide en entender que las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales (pp. 505-506).

Jordana (2007) se pregunta si las *policy networks* pueden ser entendidas como una metáfora descriptiva o como una aproximación global a “un conjunto de modelos de intermediación de intereses entre el Estado y los actores sociales” (p. 506), entendiendo por intermediación “el proceso mediante el cual se expresan y se reconcilian los intereses de organizaciones o grupos de intereses y gobierno” (p. 521); lo que en lenguaje gramsciano equivaldría a la generación de consensos.

Aunque la aproximación de Jordana no tiene relación con los planteamientos que se han venido haciendo sobre hegemonía en este texto —Jordana no hace explícito el papel que juega el *poder* en esas relaciones—, su propuesta tiene que ver con entender las políticas públicas como punto de contacto entre el Estado y la sociedad civil o entre gobernantes y gobernados. Jordana puntualiza que los actores negocian su pertenencia a estas redes “con el objetivo de mejorar sus posiciones relativas e influir más intensamente en las decisiones sobre las políticas públicas de su interés” (2007, p. 508), y que dicha negociación se da en términos de “intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de los *networks*” (p. 508).

Lo que se puede llamar la “lógica” de la configuración de relaciones hegemónicas que rige estos intercambios, es ilustrada por Jordana mediante diversos planteamientos teóricos que él denomina divergentes. Entre ellos: el que la asimila a “reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales, etc., que en cada caso limitan y estructuran

los procesos y el estilo de interacción que se produce en el interior del *network* (Scharpf, 1989; Crawford y Ostrom, 1992; Knoke, 1990)” (p. 508); el que consiste en procesos de generación “de “órdenes” que fluyen en el interior de los networks y que acaban produciendo “*outputs* específicos” (p. 508) y el que afirma que la “capacidad de control sobre las políticas por parte de los diversos agentes es desigual, ya que depende del tipo y la cantidad de recursos y habilidades que cada uno de estos dispone” (p. 508).

Esta descripción se complementa con lo que Jordana denomina la “re-formulación de las teorías tradicionales sobre los procesos de intermediación de intereses” (2007, p. 511) entre el Estado y las *organizaciones de intereses*, entre las cuales menciona al pluralismo desarrollado por la literatura politológica norteamericana durante los años cincuenta; el *neo corporativismo* de los años setenta —caracterizado por la presencia de monopolios centralizados reconocidos por el Estado, y por “la existencia de vínculos privilegiados, más o menos institucionalizados con el gobierno y la administración— y un intenso intercambio de recursos gestionado por las élites de las respectivas organizaciones. Las dificultades de estas aproximaciones para dar cuenta de las intermediaciones en los niveles meso y micro serían las responsables de la adopción de las *policy networks* en la década de los ochenta.

Un tema central de la discusión planteada por el autor catalán es el del carácter del Estado, que precisa su relación con las *organizaciones de intereses* y el papel que desempeña en las *policy networks*. Llama la atención que en su revisión de la forma como el marxismo entiende al Estado no contempla el abordaje gramsciano desde la perspectiva de la hegemonía que es, justamente, el que se utiliza en este texto para conceptualizar la noción de política pública y que articularía la reflexión aquí propuesta en conexión con los planteamientos de Jordana. Independientemente de esto, es útil la consideración de Jordana (2007) según la cual el Estado:

(...) no es un actor unificado, sino una multiplicidad de actores, en todo caso conectados débilmente entre sí por numerosas reglas que no evitan el predominio de direcciones particulares y específicas por parte de cada uno de sus agentes. Desde esta perspectiva, la discusión sobre una autonomía global o relativa del Estado se desintegra, ya que en cada ámbito de políticas públicas los agentes

estatales podrán actuar con dinámicas distintas. En unos casos impondrán sus preferencias frente a los actores sociales, mientras que en otros estarán dirigidos por intereses sociales (p. 517).

Arriba se ha mencionado que la distinción entre Estado y sociedad civil es conceptual y que no es posible trazar una línea definitoria entre uno y otra. Sin embargo, también he dicho que esta distinción es útil para comprender características esenciales de cada una de ellos y las funciones que cumplen en las relaciones políticas. Por esta razón, el análisis se desplaza hacia las relaciones entre gobernantes y gobernados, pues concretan la relación entre Estado y sociedad civil en términos de actores políticos específicos. De más está decir que el análisis de estas relaciones es esencial para la comprensión de las relaciones entre lo público y lo privado.

Para ilustrar la relación —cada vez más compleja— entre conjuntos de instituciones políticas y ámbitos sociales con distintos grados de especificidad, Jordana aproxima dos visiones ideológica y políticamente distintas: por una parte, la de Offe (1990, citado por Jordana, 2007) de tradición marxista, según la cual “un nivel elevado de movilización y de organización de la sociedad civil impulsa un desarrollo creciente de las instituciones públicas” (Jordana, 2007); y otra, heredera del enfoque *pluralista*, que considera que:

(...) las Administraciones públicas tienen una capacidad importante para modificar las estructuras de relación con los agentes sociales, y de afectar incluso la misma configuración de éstos, y que —por tanto— no reaccionan siempre miméticamente a las presiones sociales y a los grupos organizados (p. 519).

Esta última se combina con otra, procedente de los estudios históricos comparativos del *institucionalismo* norteamericano de los años ochenta, sobre la figura del Estado (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985, citado por Jordana, 2007) que ponen de relieve la capacidad de autonomía de las instituciones estatales. En esta aproximación relacional, Jordana (2007) afirma que “se pueden llegar a redefinir elementos de ambas perspectivas que cumplen una función análoga”. Agrega:

(...) las percepciones sociales que conforman la representación del Estado no se producen de forma coordinada por medio de las

estructuras estatales o de los diversos ámbitos sociales, sino que pueden ser comprendidas como iniciativas, presiones o respuestas –en cada caso de reacción o de anticipación– a las condiciones de *policy networks* específicos de cada ámbito sectorial de producción de políticas (pp. 519-520).

Como puede observarse, la perspectiva relacional de las *policy networks* tiene puntos de coincidencia con la propuesta de las políticas públicas como punto de contacto entre gobernantes y gobernados. Este punto de encuentro es, en realidad, un lugar complejo de acciones y reacciones en el terreno de los procesos de construcción de hegemonías que determinan lo que se puede denominar como las “direccionalidades” o “sentidos” que adquieren las políticas públicas en función de las correlaciones de fuerzas entre los actores sociales que configuran los bloques gubernamentales —que no son homogéneos— y la compleja composición de lo que en este texto se ha denominado los *governados*.

Desde el punto de vista metodológico las *policy networks*, entendidas como redes de políticas públicas, pueden ser de utilidad si se piensa en las redes implicadas en las políticas públicas educativas —autoridades educativas, docentes, estudiantes, acudientes, directivos docentes, trabajadores, formadores de formadores, universidades, investigadores, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, instituciones gubernamentales, empresarios, organizaciones religiosas, sindicatos, cooperativas, etcétera—. No obstante, es necesario tener en cuenta que el concepto de *policy networks* comporta dificultades conceptuales y operativas señaladas por el mismo Jordana (2007):

Cabe recordar que la misma definición del concepto está sometida a fuertes controversias, y que su utilización en uno u otro sentido —más allá de la aplicación metafórica— parece demasiado general, basado principalmente en caracterizaciones, y demuestra una escasa precisión de los contenidos que proclama (p. 521).

En cualquier caso, las aproximaciones que se realizan desde las teorías del caos y de la complejidad incluyen las teorías de redes como aportes destacados para la comprensión y transformación de estructuras relacionales dinámicas como las implicadas en las relaciones políticas-hegemonías. Esta puede ser una vía útil siempre y cuando se despoje del tinte aséptico que intenta preservar el lenguaje de las *policy networks*

de su “contaminación” con categorías políticas referidas a las pugnas por el ejercicio del poder³. Esto se nota, por ejemplo, en el uso de la noción de *administración* para referirse al Estado o al Gobierno, como contraparte de las *organizaciones de interés*. Sin embargo, esta noción de *administración* también es de uso corriente en la jerga politológica empleada en las dependencias estatales: *la administración pasada, esta administración...* Como se verá más adelante, la referencia al concepto de *administración pública* tiene alguna relación con estos usos.

Función pública, política pública local, administración pública

La noción de *política* ha sido despojada comúnmente de su sentido conceptual original, para convertirse en una práctica asociada a la actividad partidista o la acción de una categoría social —la “clase política”— de la cual la ciudadanía se siente excluida desde perspectivas éticas y morales. Por eso, la política tiende a ser asociada a los procesos electorales, la burocracia estatal y, por esta vía, a la administración pública. La noción misma de “clase política” denuncia hasta dónde el ejercicio de la política se convirtió en patrimonio de unos pocos que se colocan en posición de privilegio para el control y la administración de los establecimientos públicos que conforman el aparato estatal.

El clientelismo y la burocracia son consecuencia de esta situación. La experiencia del ciudadano corriente le ha mostrado que la política está asociada al control del aparato burocrático del Estado, el ejercicio del poder local y la apropiación indebida del erario público. Como resultado, la desilusión de la política es visible en: la abstención electoral, el repliegue hacia la vida privada y el marginamiento de la vida pública. Desde luego, todo esto incide en los procesos de configuración de las hegemonías desde el punto de vista de las posibilidades de generación del consentimiento necesario para la producción de consensos. Los altos niveles de abstención en la vida pública, por ejemplo, implican niveles débiles de consenso y, estos, niveles bajos de legitimidad de los gobiernos. La poca legitimidad de un gobierno propicia el fortalecimiento del ejercicio de la coerción, que puede llegar al uso de la fuerza. La consecuencia de todo esto es la fragmentación y el debilitamiento de la sociedad civil —que deja de ser el escenario por

3 Para profundizar en este tema, referirse a Pulido Chaves, 1997.

excelencia de las disputas por la hegemonía— y el fortalecimiento del Estado como agente privilegiado de la acción política.

Se genera así un círculo vicioso que tiende a perpetuar el esquema y a profundizar la crisis de la relación entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, se produce una afectación en los procesos de gobernabilidad; una afectación de la relación orgánica que debe existir entre la sociedad política y la sociedad civil. Debe decirse con claridad que, si la política pública es el punto de contacto entre estas dos instancias, algo tiene que ver en estas afectaciones. Para que la política pública como punto de contacto entre sociedad política y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados, no sea tomada simplemente como una metáfora, es necesario analizar cómo se concreta (Pulido Chaves, 2002).

Función pública

Es importante agregar a lo dicho sobre la noción de gobierno, que los programas —con los que teóricamente se disputa el consentimiento de la sociedad hacia las propuestas de los sectores que aspiran a ejercerlo— se deben convertir en propuestas específicas de política traducidas en planes de desarrollo, planes sectoriales, planes de inversión, programas y proyectos y, lo más importante, en acciones que concreten las propuestas contenidas en todos estos instrumentos. Cuando esto ocurre se realiza la función pública, que puede ser entendida como la satisfacción de las necesidades o demandas de la sociedad a través de un accionar que combina la actuación estatal y la que se da desde la sociedad civil.

En este punto puede hacerse otro “deslizamiento” conceptual, esta vez, para recoger un aporte de Malinowski (1976), uno de los padres de la antropología. Él define la función como “la satisfacción de necesidades por medio de una actividad en la cual los seres humanos cooperan, usan utensilios y consumen mercancías”, como “el papel que juega una institución dentro del esquema total de la cultura”, y como el “resultado integral de actividades organizadas” de una institución o “unidad típica aislable de una organización” (pp. 52, 55, 62, 67, 68). Dicho esto, se hará énfasis en el sentido que adopta la función pública en relación con la gobernabilidad desde la perspectiva de la acción estatal.

El cumplimiento de la función pública no es fácil, pues ni el Estado ni la sociedad civil son entes unitarios y homogéneos sino, por el contrario,

fragmentados y heterogéneos en los que se expresan distintos sectores sociales y políticos, con intereses diferentes y a menudo contradictorios. Por esta razón, ni uno ni otra pueden ejercer siempre el control absoluto sobre la acción institucional del Estado o de la sociedad civil, lo que hace relativa la manera como se concreta la función pública. Esta se ubica, así, en el dominio de las pugnas por la hegemonía y se ve afectada por las tensiones generadas por los cambios en las correlaciones de fuerzas sociales.

La vulnerabilidad de la función pública y su comportamiento fluctuante se expresan en la capacidad de incidencia que sobre ella tienen sectores fuertes y organizados de la sociedad civil como, por ejemplo, los gremios económicos y profesionales, los sindicatos, las iglesias o las organizaciones multinacionales. La función pública debe concebirse, entonces, como el resultado de un conjunto complejo de acciones institucionales y políticas que se estructuran mediante el juego de acciones y reacciones que caracteriza la formación de consensos y disensos, cuando hay base social suficiente para ello, o mediante el ejercicio de la coerción y la fuerza, sustentadas en posiciones de poder, cuando no está legitimada socialmente.

Esta forma de concebir la función pública difiere de la establecida en la Constitución Política, en la cual se entiende, desde un enfoque administrativo, como un marco normativo de tipo restrictivo para el ejercicio de los empleos públicos, con énfasis en los aspectos éticos (Presidencia de la República, 1991)⁴. Es claro, entonces, que la función pública no se restringe aquí a la formulación y puesta en práctica de las políticas de administración de personal y desarrollo de los recursos humanos al servicio del Estado como lo estipulan el objetivo y las funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública. Así, una crisis de la función pública equivale a la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad; y las causas habría que buscarlas no solo en el ordenamiento administrativo-institucional sino también en el orden político.

Más aun, puede decirse que la crisis de la función pública remite en primer término al debilitamiento del vínculo entre gobernantes y gobernados, a la incapacidad de los primeros para generar y mantener

4 Título V, Capítulo 2, artículos 122 - 131, Título VIII, Capítulo I, Art. 228, y Título X, Capítulo I, art. 267.

consensos, a la falta de pertinencia de la política pública y a la ineficacia del aparato institucional. A esto se deben agregar los factores de contexto tales como el reordenamiento geopolítico internacional, los cambios en la estructura de los procesos de producción y de los mercados internacionales, los realineamientos de las hegemonías, los cambios tecnológicos, etcétera. Es por esto que el término “administración” para referirse a un determinado gobierno, debe ser tomada con cautela, pues puede simplificar sustancialmente su significado.

Política pública local

La política pública estatal se expresa en la legislación que define el rumbo de su gestión en el nivel sectorial, en las políticas nacionales y en los programas de gobierno a nivel departamental y municipal. La tradición en materia de formulación de políticas públicas locales es relativamente reciente en el país y solo comenzó a darse un proceso de reflexión sobre el tema en el marco de los procesos de reforma constitucional, política y administrativa del régimen departamental y municipal. La discusión llevada a cabo en Francia y Estados Unidos llegó al país en la década de los sesenta, justo en el momento en que el impacto de los procesos de urbanización se empezaba a sentir en los procesos de desarrollo locales. Los estudios sobre políticas locales se abrieron paso muy lentamente en Colombia por el peso de un Estado altamente centralizado.

Se pensaba que los gobiernos locales estaban amarrados al gobierno central y que su autonomía solo era posible en regímenes federales. La cuestión local era tan reciente que la reforma constitucional de 1968 apenas inició un debate sobre la conveniencia de la gestión local desde entes nacionales descentralizados como el Incora, el Insfopal, etcétera, dominados por el ejercicio de la política burocrática y clientelista, ligada a la supervivencia de los partidos políticos. Sin embargo, los procesos sociales ocurridos en ALC durante las tres últimas décadas del siglo XX modificaron sustancialmente este panorama e introdujeron nuevos elementos que colocaron el asunto de las políticas locales en un nuevo terreno.

La elección popular de alcaldes y gobernadores y el voto programático iniciaron un cambio en el carácter general de la política pública en el país. El ejercicio de elaborar el programa de gobierno cualifica al gobernante en tanto que lo obliga a conocer más profundamente la realidad de su

región y las necesidades de las bases sociales, tecnificando así el ejercicio de la política. Por otra parte, lo compromete con la ciudadanía a cumplir lo consignado en el programa, bajo pena de que si no lo hace su mandato puede ser revocado. El programa ganador se convierte en un mandato para el nuevo gobernante emanado de sus electores.

Idealmente, en la medida en que el programa de Gobierno obliga y crea responsabilidades concretas, aleja el ejercicio del poder del capricho personal del gobernante y genera condiciones para que las luchas por obtener el consenso se cualifiquen y se ubiquen en un terreno político. Si se mira con atención, la elaboración del programa se hace desde la perspectiva de la sociedad civil y se ejecuta desde el Estado. Este hecho ilustra claramente su carácter político y su ubicación en el campo de mediación entre ambos, el campo de la hegemonía. Por esta razón, gobernantes y ciudadanos tienen el deber de fomentarlo y practicarlo.

Como se mencionó antes, la Constitución Política de 1991 introdujo importantes elementos en materia de participación que todavía están por mostrar sus bondades. Las políticas locales deberían abrir la posibilidad de generación de proyectos político sociales expansivos, cosa que aún no ha ocurrido. De todas maneras, las políticas públicas locales pueden convertirse en instrumentos de lucha por la autonomía, aunque siga presentándose la situación ambigua de coexistencia con políticas de carácter transformista no expansivo. Lo importante, es subrayar que ya no pueden seguir considerándose como políticas públicas locales las políticas estatales impuestas desde el poder central, aunque, desde luego, sería absurdo subestimar las atribuciones legales y las competencias del nivel central. No obstante, la descentralización no ha llegado a romper el dominio de las políticas centralizadas de carácter nacional.

Esto significa que las políticas públicas locales dependen sustancialmente de los recursos nacionales para ser llevadas a la práctica. Con excepción de algunos gobiernos locales —las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla— que cuentan con recursos propios, la mayoría depende del estado central para la ejecución de sus programas. En Bogotá y Medellín ha sido evidente el fortalecimiento de las políticas educativas expresadas en los planes sectoriales que, en algunos casos, han llegado inclusive a rivalizar con las orientaciones de la política educativa nacional. No en pocas ocasiones, han sido tomadas como punto de referencia para otras ciudades del país, para los lineamientos

nacionales y de la región latinoamericana. El hecho de que en este documento se formulen referentes conceptuales y metodológicos para hacerle seguimiento a la política educativa del Distrito Capital desde los contextos escolares, es una muestra del grado de consolidación que esta ha alcanzado.

Administración pública

En un sentido restringido, el Estado también puede ser entendido como un sistema con capacidad instalada de gestión para formular y poner en marcha las políticas públicas. Dentro de este marco, la administración pública abarcaría las relaciones entre el Estado y sus instituciones, y la sociedad civil y sus organizaciones, a través de la mediación de los funcionarios públicos. Se espera que la administración pública concrete la política pública y permita que se cumpla la función pública.

Como anota Kliksberg (1989, p. 33 y ss.), a partir de la década de los ochenta del siglo XX, se planteó en América Latina y el Caribe la necesidad de democratizar la administración pública, mediante la intervención, en aspectos como: la orientación hacia el afianzamiento de la autodeterminación y la soberanía nacional, la ampliación de la representatividad y la participación de diversos grupos sociales, la estimulación de la participación ciudadana en la gestión pública, la transparencia, la erradicación de la arbitrariedad democrática, la terminación de la corrupción mediante el control social de la gestión pública, y la movilización de las posibilidades productivas de la sociedad civil. Con esto, se intentaba dar un salto hacia adelante en materia de transformación del Estado y modernización de la gestión, en el marco de la administración pública.

Kliksberg prevenía contra las tendencias que se perfilaban en aquel momento en materia de administración pública, resumidas en una visión ahistórica de un aparato público, descontextualizado, que debía ser ajustado técnicamente con soluciones provenientes de los países desarrollados. La proliferación de nuevas instituciones públicas y nuevas tecnologías administrativas; la reducción de las instituciones públicas a esquemas formales u “organigramas” llenos de principios, misiones, visiones, objetivos, funciones, alejados de sus condiciones reales de existencia; la adopción de lo que se llamó el *paradigma privatista* que idealiza el modelo de gestión de la empresa privada sin reconocer que

este, a menudo, “no es tan eficiente y eficaz como se cree”; el paradigma de la *neutralidad valorativa* que concibe al aparato público como algo puramente técnico y neutro en materia de intereses y valores (Kliksberg, 1989 y Pulido Chaves, 2001).

Kliksberg tenía razón al hacer este llamado. Sin embargo, en la transición hacia el siglo XXI y a partir de este, la coyuntura mundial introdujo las llamadas reformas neoliberales o neoconservadoras que pregonaban la crisis del Estado como gestor eficiente y eficaz y la necesidad de reducir su tamaño a partir de dos consideraciones centrales: por una parte, su agotamiento como regulador de las relaciones con la sociedad civil —y, sobre todo, con el sector productivo— y la necesidad de abrir espacio al mercado como factor regulador e impulsor de las fuerzas productivas de la sociedad; por otra parte, la necesidad de transferir al sector privado sus responsabilidades centrales como prestador de servicios, en el proceso conocido como *privatización*. El llamado de Kliksberg a la modernización de la gestión del Estado se transformó en una búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la efectividad a partir de la introducción de las tecnologías gerenciales y administrativas del mundo empresarial al manejo de la cosa pública.

La incorporación del concepto de *gerencia social* fue el comienzo de una tensión, aún vigente, producida por los intentos de sustituir el modelo de gestión y administración del Estado de Bienestar —proveedor de servicios por oferta con criterio de universalidad e igualdad— por uno, en teoría, más pequeño y eficiente, conducido por una administración estandarizada, alineada a resultados, fácil de monitorear y evaluar. Puede decirse que, con este énfasis, la *función pública* transformó su esencia, dejando en segundo lugar la satisfacción de las necesidades sociales para poner en el centro a la gestión como un fin en sí mismo. La finalidad ética del Estado como garante de derechos y regulador principal de la distribución de la riqueza y el bienestar se reemplazó por un proyecto distinto bajo la pretensión de neutralidad de la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

Referentes de contexto

Estos referentes conceptuales no quedarían completos si no se hace mención al hecho de que las políticas públicas han sido fuertemente impactadas por las transformaciones vividas por el modelo económico

y productivo capitalista en la segunda mitad del siglo pasado, agrupadas bajo el nombre genérico de *globalización*. Esta última hace referencia al efecto producido por el desarrollo de la ciencia y la tecnología, particularmente en las ramas de la electrónica, la información y la comunicación, en el mundo productivo, la cultura, la política y la sociedad en general.

Esta globalización obedece a lógicas políticas ancladas en relaciones de poder globales que configuran hegemonías, contra hegemonías, tensiones, consensos y disensos agenciados por actores reales que promueven enfoques y agendas de profundo contenido que se encuentran en el escenario de las disputas políticas. Ese el sentido prescriptivo de la globalización descrita por Bourdieu como:

producto de una deliberada política económica, elaborada en parte por un conjunto de agentes y de instituciones, muchos de ellos internacionales, que proponen medidas políticas y jurídicas que debilitan las resistencias nacionales para esa unificación, dirigidas a la disminución del Estado, eliminando las múltiples regulaciones ligadas al intercambio comercial y finalmente expandiendo un mercado mundial donde convergen las empresas multinacionales (Bourdieu, 2001, citado por Salmerón Castro, *et al.*, 2016).

Este fenómeno de la globalización se entiende, a menudo, como si se tratara de la existencia de un ámbito delimitado geográficamente a escala planetaria, como un país, un Estado, una región. Sin embargo, prefiero definirlo como una noción abstracta que da cuenta de las lógicas de las que habla Bourdieu en el párrafo citado que se concretan en simultaneidades locales. En otras palabras, la globalización siempre es local; es la recurrencia de estas simultaneidades locales la que concreta esas políticas deliberadas de las que habla Bourdieu.

A continuación, desarrollo, para el caso, los aspectos centrales que definen conceptualmente el marco geopolítico y geoeducativo en el que propongo ubicar al SISPED.

Contexto geopolítico

Las características de la actual coyuntura internacional están marcadas por una complejidad que requiere de marcos interpretativos que permi-

tan establecer relaciones y correlaciones entre los procesos globales y los procesos locales, y generar líneas de reflexión que den sentido a la emergencia y a los desarrollos de las configuraciones políticas contemporáneas. Una sugestiva propuesta que contribuye a abrir líneas promisorias de interpretación, es la presentada por Perry Anderson (2010) quien, siguiendo a Giovanni Arrighi (1999), entre otros, analiza la coyuntura desde la perspectiva de la configuración de una nueva hegemonía internacional. Esta, dicen, se caracteriza por la desaparición de la amenaza de la revolución socialista para el capitalismo que sustentó la hegemonía de los Estados Unidos desde 1945 y por el advenimiento de un pan capitalismo liderado por un “concierto de naciones” que se sientan en el Concejo de Seguridad y en innumerables “cumbres económicas globales” y defienden el nuevo statu quo estratégico respaldado por el monopolio de las armas nucleares.

Este pan capitalismo se concreta en una “pentarquía” constituida por Estados Unidos, Europa, China, Rusia y Japón, potencias de distinto tipo que incluyen un bloque liberal-democrático —Estados Unidos, Europa y Japón—, una Rusia no comunista pero distante del ideal democrático de Occidente, y una China comunista pero altamente dependiente de los consumidores estadounidenses y del mercado global —como condición de participación en calidad de actor decisivo en las nuevas relaciones hegemónicas—. Este bloque expresa al capital transnacional más que a los Estados individuales, aunque las empresas que le sirven de base sigan operando en países que no comparten sus decisiones.

Esta agrupación hegemónica internacional se regula por una modalidad de liderazgo mundial que universaliza los intereses del capital en un contexto territorial diferente al que caracterizó la hegemonía compartida entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en el periodo de la Guerra Fría. Además de la inexistencia de una amenaza comunista significativa, Anderson (2010) subraya la “posibilidad remota” de riesgo de conflictos militares entre los integrantes de la “pentarquía” y el peligro, significativamente menor, de grandes agitaciones sociales. Este argumento, parecería debilitarse hoy ante las nutridas movilizaciones de los “indignados” y de múltiples manifestaciones de actores colectivos en varios países. Sin embargo, debe leerse en el sentido que las luchas de resistencia contra el orden establecido que se dan en la actualidad son protagonizadas por actores sociales diferentes a la clase obrera y con contenidos políticos distintos al socialismo (Anderson, 2010, p. 235).

La configuración territorial de este bloque hegemónico descrito por Anderson, resiste un paréntesis crítico puesto al día de hoy. Europa ha sido epicentro de fuertes tensiones entre países, movimientos sociales y Estados; de crisis económicas profundas; alianzas militares de efectos inciertos; diferencias notables en los niveles de desarrollo y acumulación y conflictos culturales y étnico-raciales, entre otros. Todo esto hace difícil la comprensión de una supuesta unidad europea. El Brexit o salida del Reino Unido de la Unión Europea y la reciente crisis en España ocasionada por el independentismo catalán, son muestra de las transformaciones operadas en el seno de la “pentarquía” en los años recientes. El fortalecimiento de los sectores de derecha y extrema derecha en Europa —Holanda, Suecia y Francia, para citar los más recientes—, marcan un quiebre coyuntural significativo que afecta la estructura de la “pentarquía” y genera fluctuaciones en el ámbito global.

Aún así, sigue siendo válido que los países más fuertes de Europa —Inglaterra, Alemania, Francia, para citar los más representativos— forman parte del nuevo bloque hegemónico internacional que ejerce liderazgo mundial y universaliza los intereses del capital más allá de las fronteras nacionales. Respaldo en el poderío militar de los Estados Unidos.

Anderson (2010) considera que “las tareas estrictamente militares y políticas del concierto actual de potencias tienen menor urgencia o prioridad que las de ayer”, pero exigen mucha mayor coordinación. Cree, además, que el frente clave para la concertación es ahora de naturaleza económica: “la defensa de la estabilidad capitalista como tal”, puesto que “la estabilidad y la prosperidad de cada uno requiere la de los demás” dado que “cualquier amenaza económica a uno de la pentarquía es rápidamente transmitida a todos los demás, a una velocidad y en una escala inconcebibles hasta ahora” (Anderson, pp. 235-236). El bombardeo de Trump a Siria y la actual tensión con Corea del Norte marcan el punto de quiebre con esta posible transformación del contexto militar global en la pentarquía en su conjunto.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos es un factor nuevo que introduce fluctuaciones serias en la pentarquía. En primer lugar, genera un giro a la derecha que cambia la correlación global de fuerzas, aún con las derrotas de este sector en Europa. Este giro modificó, por ejemplo, la situación en relación con las acciones

militares características del modelo hegemónico de la pentarquía que intentaba quitar protagonismo a las intervenciones directas como las de los Estados Unidos en Irak, Afganistán y Pakistán; Rusia en Chechenia; China en Xinjiang y el Tíbet, entre otras, e instaurar un nuevo modelo de acciones de fuerzas multinacionales de responsabilidad más difusa que compartida.

Volviendo a Anderson, otro aspecto central para la valoración de este contexto es el de “los factores políticos de estabilidad de ese concierto de potencias”. El autor considera que dicha estabilidad no depende solamente de la composición de los regímenes que dirigen políticamente el sistema internacional sino, también, desde la perspectiva de la hegemonía, de “la capacidad de las fuerzas antagónicas al sistema para oponerse a él”. En este marco ubica su análisis sobre el papel desempeñado por la ideología neoliberal. Se refiere al concepto de “políticas despolitizadas” acuñado por el pensador chino Wang Hui (2009), con el cual se designa “la cancelación de cualquier agencia popular de la habilidad de luchar por una alternativa al statu quo...”. Esto quiere decir que el neoliberalismo propuso una forma de ver el mundo que negó la posibilidad de visiones alternativas a la “regla del libre mercado desregulado, la privatización de las industrias más importantes y de todos los servicios posibles; en otras palabras, el reinado irrestricto del capital” (Anderson, 2010, p. 238). Este argumento coincide con lo expresado en otro texto:

Tal vez lo más importante del neoliberalismo

(...) tiene que ver con el hecho de que se presentó como una estrategia de ajuste del capitalismo que logró consolidar un nuevo tipo de fundamento ideológico, una doctrina que sirvió para dar cohesión, organicidad, a los ajustes requeridos por la crisis que hizo presencia con fuerza hacia la década de los setenta del siglo pasado, que unificó la acción de todos los defensores del capitalismo y que afectó inclusive a los partidos social demócratas (Pulido Chaves, 2009).

Anderson sostiene que la ideología neoliberal se está desmoronando; que no ha desaparecido de la escena, pero se ha debilitado gravemente, y que la razón que explica su persistencia hay que buscarla en la inexistencia de reales alternativas a la misma. Lo cierto es que el modelo neoliberal ha servido al debilitamiento de la estructura de los estados nacionales

que intentaron consolidar modelos de bienestar; afectó profundamente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y produjo una profunda fragmentación de esta última; reconfiguró la noción de lo público en beneficio de los intereses privados; modificó las relaciones laborales y los regímenes de contratación; satanizó los intentos de resistencia anticapitalista —inclusive aquellos que se dan por la vía democrática— y resolvió la crisis del capitalismo fordista a favor de quienes comparten los beneficios de la enorme concentración de la riqueza.

Por estas razones, la actualmente llamada “crisis neoliberal” está mostrando signos de superación. Puello Socarrás (2017) sostiene que hay una versión renovada del neoliberalismo y que, en términos globales, desde el colapso financiero de corto plazo (2007-2008) —y la consecuente profundización de la crisis capitalista de largo plazo— el neoliberalismo se ha fortalecido. Lo que ha venido ocurriendo es que, ante la explosión de la burbuja generada por la expansión del capital financiero especulativo, se ha buscado recomponer el sector productivo mediante una fuerte intervención estatal —es el caso del rescate financiero a AIG, y Goldman Sachs, entre otros—. Como dice Emir Sader (2008), “los límites del capitalismo no coinciden con los factores de construcción de una alternativa socialista”. El nuevo mundo posible todavía debe ser inventado.

En todo caso, podría pensarse que el fortalecimiento de las derechas y de los sectores de centro-izquierda, así como las movilizaciones de “indignados”, podrían indicar la capacidad de las fuerzas antagónicas al sistema para oponerse a las acciones neoliberales y que estas, a su vez, pueden afectar los factores políticos de estabilidad que sustentan la pentarquía.

Al margen de esta pentarquía, la India y Brasil representaban dos potencias de creciente influencia económica y política que, por razones diferentes, no se articulan orgánicamente al nuevo bloque hegemónico internacional. Anderson menciona tres razones para ello: son democracias en sociedades de mayoría poblacional pobre y minoría “escandalosamente rica”; su crecimiento económico se ha basado más en el mercado interno y, en tercer lugar, no forman parte del club de la “oligarquía nuclear”. Sin embargo, el papel de Brasil ha cambiado drásticamente como consecuencia de la recomposición de las fuerzas de la derecha —fuertemente ligadas al fundamentalismo evangélico— después de la salida del presidente Lula y su sucesora Dilma Rousseff.

En este balance de las relaciones globales de poder es claro que la pentarquía de Anderson no se comporta hoy como cuando él generó la hipótesis. El papel desestabilizador que representa Trump ha sido evidente. La inestabilidad de la pentarquía ha crecido en la misma proporción en que lo ha hecho la incertidumbre generada por Trump en relación con su política exterior. Parece que a Trump no le interesa mucho esa pentarquía más allá de su eslogan: *America First*. Habrá que esperar la reacción de los otros socios si Trump efectivamente concreta sus amenazas. Por ahora, como dice la Revista Semana, parece que “las razones de tanta amabilidad —de Trump con los déspotas y líderes autoritarios del mundo como Xi Jinping de China, Vladimir Putin de Rusia, Kim Jong/Un de Corea del Norte, Rodrigo Duterte de Filipinas, Recep Tayyip Erdogan de Turquía y Abdulfatah Al Sisi de Egipto— podrían tener que ver más con sus asuntos empresariales y su concepción del poder que con el interés de los Estados Unidos” (*Semana*, 2017).

Aún así, lo que no ha cambiado es la base neoliberal del proyecto hegemónico global. Y esto es esencial porque deja abierto el escenario para un incremento de las tensiones sociales generadas por las consecuencias de las políticas neoliberales sobre las poblaciones. En el caso de la educación es previsible la continuidad y la radicalización de las reformas de corte administrativo y gerencial, utilitaristas, mercantiles y privatizadas, que afectan la plena realización del derecho a la educación.

Este contexto global se complementa con lo ocurrido en América Latina y el Caribe, en donde después de una década de gobiernos de izquierda en algunos países, con matices de mayor o menor radicalidad y con permanencias neoliberales intencionales en otros, se está regresando a un escenario de reconfiguración neoliberal que, muy rápidamente, ha desmontado las principales reformas alternativas introducidas. Esto se puede ver claramente en Brasil y Argentina. La radicalidad venezolana, que planteó abiertamente una reforma afiliada a una concepción del “socialismo del siglo XXI” se encuentra hoy en una crisis profunda. De todo ese movimiento anti neoliberal solamente subsiste lo que se intenta hacer en Bolivia que, por otra parte, basa su modelo macroeconómico en la actividad extractiva.

Contexto geoes educativo

En el marco de este contexto geopolítico, lo que se puede llamar el contexto geoes educativo se ha mantenido constante, si es que no se ha

profundizado. Su rasgo más importante se concreta en la tendencia global a la consolidación de la privatización de la educación como forma de articulación al mercado globalizado. Consecuencia de la tendencia general a la “fragilización de lo público”, “fomentada por la naturalización de la idea de que la provisión, la gestión y el contenido de la educación escolar pueden estar subordinados a iniciativas privadas, aún cuando estén subvencionados con fondos públicos” (Freitas A, 2014). Esta perspectiva, como anota Freitas, no es marginal:

La inducción de formatos de “asociaciones público-privadas” se ha marcado como alternativa “exitosa” para mejorar la calidad educativa por agencias internacionales como el Banco Mundial (BM). Kless et al (2012) hacen hincapié en que la “Agenda 2020”, propuesta por el BM, sugiere, incluso cambiar el concepto de sistema público de educación, despojándolo de su naturaleza estatal. (Freitas A, 2014).

La razón es simple: si la tendencia es debilitar al Estado como regulador de las relaciones sociales y económicas y trasladar esta función al mercado, la educación pública debe ceder su lugar a la educación privada para que sea el mercado el que decida sobre sus contenidos y formas de operar. Así ha ocurrido con los servicios públicos, que ya no lo son, y la salud, entre otros.

Esto se hace mediante dos modalidades generales: *la privatización exógena* —entendida como el fomento a la participación del sector privado en la concepción, gestión y/o provisión de los “servicios” educativos— y *la privatización endógena* o privatización en la educación pública, que se refiere a la adopción de los modelos y lógicas de gestión privada en los sistemas y en las instituciones educativas públicas. Esta modalidad también ha sido llamada *gerencialismo* o *administrativismo*. Tres de sus productos más emblemáticos son la *evaluación*, la *acreditación* y los *índices sintéticos de calidad*. Precisamente, la intención de consolidar un sistema de seguimiento a la política educativa distrital con base en la valoración desde las *voces de los sujetos*, pretende realizar un desmarque respecto de estas modalidades.

La tendencia global a la consolidación de los negocios educativos

El viejo ideal liberal de la educación pública, tutelada y garantizada por el Estado, cedió el paso a la concepción de la educación como un bien de consumo, como una mercancía cuyo precio se regula por la oferta y la demanda (Pulido Chaves, 2010). En el ámbito mundial se ha consolidado la idea de la educación como factor clave para el crecimiento macroeconómico y la tendencia a incorporarla en el marco de enfoques de política pública basados en criterios de eficiencia en la relación coste/beneficio.

La antesala de la coyuntura actual estuvo dominada por la aplicación de políticas que buscaban reformar los sistemas educativos para adecuarlos a un proceso de creciente mercantilización del “servicio educativo”. Estas políticas consistían en incrementos en la cobertura, el mejoramiento en los resultados de las evaluaciones censales —esto entendido como mejoramiento de la “calidad”— y la optimización de la eficiencia en la gestión de los sistemas educativos y los recursos asignados para su funcionamiento.

La vinculación de la educación como variable central del crecimiento macroeconómico, enfatizó, particularmente, la adecuación de los currículos a la formación para el trabajo y fortaleció el modelo de atención preferencial a los sectores vulnerables de la sociedad mediante políticas focalizadas —definidas para matizar las profundas desigualdades generadas por la segmentación educativa, la creciente privatización y el abandono de políticas de gratuidad—. El caso de la educación inicial y la atención a la primera infancia es paradigmático. Abandonada desde siempre por el Estado, ahora se presenta como prioritaria por considerar que la inversión realizada en educación, salud, cuidado y bienestar durante los primeros cinco años de vida, tiene las más altas tasas de retorno por sus efectos en los rendimientos productivos posteriores de las personas.

La “I Conferencia Mundial Sobre la Atención y la Educación de la Primera Infancia” de la UNESCO —realizada del 27 al 29 de septiembre de 2010 en Moscú— mostró, sin ningún pudor, la forma como se sostienen estas tesis. Se acude a argumentos económicos desarrollistas y biológicos racistas para sustentar la necesidad de fortalecer la

educación de la primera infancia por tratarse de una inversión con excelente tasa de retorno y con importantes efectos en los rendimientos macroeconómicos (UNESCO, División de Educación Básica, 2010).

El desmonte del estado de bienestar y la transferencia de sus obligaciones a la sociedad civil, produjeron un cambio radical en la concepción y la aplicación de las políticas educativas. En general, el propósito de contar con políticas públicas —entendidas como políticas definidas y gestionadas con participación de actores sociales y políticos— fue abandonado y sustituido por la adopción de políticas de gobierno —ya no de Estado—. La implementación de estas, además, tiende a tercerizarse a través de operadores privados de diferentes tipos: agencias de cooperación, ONG, instituciones educativas privadas, empresas. Esto da paso a un nuevo tipo de modelo de transferencia transnacional de políticas educativas dominado por nuevos ensamblajes o conjuntos para la movilización de las políticas, las *eduempresas* o *empresas multinacionales* de educación, como las llama Stephen Ball (2011).

Las reformas educativas han venido generando transformaciones decisivas en las relaciones entre las políticas educativas, las empresas y los estados nacionales; avanzando así, en la configuración de procesos transnacionales de mercantilización educativa en los cuales compiten nuevas configuraciones empresariales dedicadas a la transferencia de modelos educativos diseñados para competir en el mercado del conocimiento. La educación ha sido cooptada por la idea de que los problemas de la desigualdad y la pobreza se solucionan mediante el emprendimiento o la capacidad individual para generar empresa y riqueza. Ball cita los ejemplos de la Iniciativa Global Clinton y otras agencias filantrópicas y multilaterales como Opportunity International y Affordable Private School Symposium (APSS), alineadas con el principio de “fortalecimiento de soluciones con base en el mercado” (“Strengthening Market Based Solutions”).

Estas *eduempresas*, por supuesto, se rigen por las mismas reglas de mercado y procesos de negocio que el mundo empresarial. Pearson Education, por ejemplo, es un caso paradigmático de un gran conglomerado de educación e información. Adquirió America’s Choice, una compañía de educación e información, proveedora líder de servicios de mejoramiento escolar por ochenta millones de dólares en efectivo. A mediados de 2010 estableció una alianza estratégica con el

sistema educativo brasileiro y ganó importantes contratos en Vietnam, Colombia (eCollege), Sudáfrica, Malta y Reino Unido. Es problemática la manera como estos modelos aportan a la concentración del capital —dinero, ideas y recursos—.

Ball concluye su documento señalando cómo los edunegocios no solo se dedican a la compra y venta de materiales educativos, servicios e ideas de política, sino también a un mercado global de instituciones educativas. En 2007, por ejemplo, 2.7 millones de estudiantes de educación superior hicieron estudios en el exterior, —cifra que representó un incremento del 50% respecto de lo acontecido en el 2000— lo que implica, según Ball (2010), que el valor del sector de la educación superior representa, hoy, más de cuatrocientos billones de dólares y la participación de estudiantes que ingresan al sector privado de la educación ha aumentado en más del 25%.

Un estudio sobre la tendencia global de privatización de la educación (Verger, Zancajo, y Fontdevila, 2016, p. 52 y ss.), afirma que no sigue un patrón similar en todo el mundo, sino que avanza de manera “polimórfica”, a través de trayectorias políticas diferentes. Sus autores identifican seis trayectorias o modalidades, aunque consideran que pueden ser más:

1. Privatización educativa como parte de una reforma estructural del Estado, ilustrada en los casos de Chile y el Reino Unido, en donde se cambió el tradicional “modelo burocrático” por un modelo de “demandas de mercado”.
2. Privatización como reforma incremental, mediante acumulación de cambios graduales, frecuentemente en los ámbitos subnacionales. Esta ruta o modalidad, encubrió el claro discurso pro mercado con el de la libertad de elección de las escuelas como forma de concretar los principios de equidad e igualdad de oportunidades, que fue rápidamente aceptado por la opinión pública. Ilustran esta modalidad con los casos de los Estados Unidos, Canadá y Colombia. Aquí, ha avanzado a través de la implementación de Private-Public Partnership (PPP) programs, conocidas en Colombia como Alianzas Público Privadas (APP) —que incluyeron el esquema “voucher” en el Programa para la Expansión de la Cobertura de la Escuela Secundaria, piloteado por cinco y seis años en diferentes ciudades, pero descontinuado

en 1997— y los *charter schools* del programa Colegios en Concesión —iniciado en Bogotá en 1999 y rápidamente diseminado en otras regiones del país—.

3. En los Estados socialdemócratas de bienestar —Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia—, históricamente, el modelo educativo de mercado es poco común e impopular. Sin embargo, en las últimas décadas sus sistemas educativos no han sido inmunes a las fuertes presiones de la privatización. En estos países, con excepción de Finlandia, los partidos socialdemócratas han sido forzados a negociar con los sectores neoconservadores reformas “modernizadoras” de fortalecimiento de las autonomías municipales que han incluido la introducción del sistema *voucher*. En el caso de Suecia, se ha incluido la posibilidad de crear escuelas con ánimo de lucro.
4. Alianzas público-privadas históricas, anteriores al modelo neoliberal, en sistemas educativos con una tradición de escolaridad religiosa como en el caso de Holanda, Bélgica y España.
5. Privatización “por defecto” mediante la aparición y expansión de escuelas privadas de bajo costo en los países de bajos ingresos. Esta expansión se da por la pasividad de las instituciones gubernamentales ante la creciente demanda educativa y no tanto como consecuencia de una política pública a favor de la privatización. Este tipo de privatización puede verse en África subsahariana, Asia meridional y en algunos países de América Latina como Perú.
6. Privatización por catástrofe, en contextos de situaciones de emergencia, tales como los desastres naturales o conflictos armados. Ejemplo de esta trayectoria son Nueva Orleans después del huracán Katrina, El Salvador durante la etapa final de la guerra civil; y, aunque el estudio no lo menciona, Haití, después del terremoto de 2010.

El papel de la cooperación internacional

El neoliberalismo también produjo una reconceptualización de la cooperación internacional. Se basó en la llamada “fatiga de la cooperación”, expresión con la que los países donantes expresaron su inconformidad con los resultados de la ayuda proporcionada durante varias décadas sin que se vieran los tan esperados efectos sobre el desarrollo. Claro que en el análisis de esta fatiga no entraron las consideraciones del inter-

cambio desigual y, menos, el reconocimiento al hecho de que la misma cooperación se había convertido en uno de los factores de legitimación y mantenimiento de las desiguales relaciones de poder entre los países. Por otra parte, el pensamiento neoliberal consideró que la cooperación era una traba para el desarrollo en la medida en que interfería con el papel regulador del libre mercado, según ellos, el único elemento capaz de garantizar el buen funcionamiento de las economías.

La lógica que se impuso planteó que el mercado debía resolver los problemas, mientras que la cooperación debía reducirse sustancialmente o, al menos, reconceptualizarse. Esto se hizo de una manera que no favoreció para nada las expectativas de las poblaciones empobrecidas. La crisis económica que se desató desde la década de los setenta, le trajo a la cooperación un ingrediente discutible: las ayudas al desarrollo se hicieron dentro del marco de los condicionamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para regular los desajustes macroeconómicos derivados de la crisis financiera internacional.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), que venía alejándose cada vez más de su papel original de regulador del sistema monetario internacional —mediante el control a las balanzas de pagos y el otorgamiento de créditos para cubrir sus déficits y evitar las devaluaciones— abandonó esta función a raíz de la devaluación del dólar en 1971 para parecerse, cada vez más, a un organismo de ayuda al desarrollo. Esta actividad la realizó imponiendo programas de ajuste macroeconómico que incluyeron reformas fiscales y ahorro en el gasto social con el fin de garantizar capacidad para el pago de la deuda externa y equilibrio monetario. Esto se hizo con cargo a drásticas reducciones presupuestales en las políticas sociales.

Los modelos de cooperación se adelantan de manera multilateral, a través de organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI y de manera bilateral mediante acuerdos directos entre países. Bajo estas dos modalidades se ha dado la cooperación en materia educativa, condicionada al cumplimiento de estrictas reglas macroeconómicas centradas en aspectos fiscales y bajo la modalidad de armonización a resultados —es decir, condicionada a nociones de eficacia y eficiencia incorporadas a los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas de cooperación—. De allí la creciente influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la orientación de

las políticas educativas con base en los resultados de aprendizaje de las pruebas Programme for International Student Assessment (PISA).

Las conferencias mundiales y las metas educativas post 2015

En 2015 se cerró el plazo para el cumplimiento de las Metas del Milenio, cuyo objetivo dos (2) era “lograr la enseñanza primaria universal”. Como era de esperarse, las metas no se cumplieron. Este límite contenía una muy alta carga simbólica y su desenlace abrió un nuevo escenario global de ajuste a lo previsto en 2000. Desde 2008, la OEI venía anticipando esta fecha y había iniciado un proceso que terminó con la formulación de sus *Once Metas Educativas 2021*, con el objetivo de “mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esa forma, favorecer la inclusión social” (OEI, 2010, p. 9). En general, se empezó a hablar del horizonte global *Post 2015*, como un eufemismo para disimular un gran desencanto y trabajar en una nueva esperanza para el planeta.

Este esfuerzo se concretó en 2015 en el marco del 70° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York (EE.UU.), en donde se adoptó el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta plantea diecisiete objetivos de desarrollo sostenible con 169 metas que abarcan: el desarrollo económico, social y ambiental; la búsqueda de la paz; el acceso a la justicia y la equidad; el compromiso con los derechos humanos y la igualdad de género.

El objetivo cuatro, de educación, se encamina a “garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa y a promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”. Pocos meses después, en marzo de 2015, se adoptó en París el *Marco de Acción para la Educación 2030*, documento que desarrolla los principios y establece las estrategias para la implementación del mencionado objetivo cuatro de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. Estos documentos se complementan con la “Declaración de Incheon” —consensuada entre la comunidad educativa, Estados y organismos internacionales en la ciudad surcoreana el 22 mayo de 2015, durante el Foro Mundial de Educación— configurando la *Agenda de Educación 2030* que traza el rumbo para la acción de los Estados en los próximos quince años (CLADE, 2016)⁵.

Desde 2012, la sociedad civil participó activamente en la elaboración de las agendas de desarrollo y educación 2030, que reemplazarían a los objetivos del milenio y a los seis objetivos de Educación Para Todos (EPT) aprobados en Dakar en 2000. El documento final de la Conferencia Río+20 mostraba el grado incipiente de incidencia de la sociedad civil en estas reuniones y prevaleció el enfoque de mercado; la educación se pensó de manera instrumental como factor de desarrollo, sin tocar los temas de la gratuidad —como medio para acceder a la educación como derecho— ni de otros mecanismos para reducir la desigualdad y la discriminación.

Durante 2013 se vivió un proceso que la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) ha caracterizado como de disputa de sentidos o disputa de paradigmas. Tuvo lugar la Reunión Mundial de la Consulta Temática de Educación post 2015 para la Agenda de Desarrollo durante el mes de marzo, en Dakar (Senegal). Allí se discutieron el enfoque y el contenido del objetivo de desarrollo sostenible para la educación en la Agenda post 2015. La CLADE, la Campaña Mundial por la Educación (CME) y otras redes que participaron en representación de la sociedad civil organizada y como integrantes de la Consulta Colectiva a las ONG que trabajan con la Educación para Todos (CCONG/EPT), a las que se sumó la Internacional de la Educación (IE), plantearon la necesidad de introducir un objetivo de educación holístico, centrado en un enfoque de derechos, que fuera más allá de la perspectiva de aprendizajes.

También hubo participación en las consultas virtuales promovidas por la UNESCO y UNICEF sobre los temas calidad del aprendizaje, financiamiento del derecho a la educación y gobernanza del derecho a la educación. En la reunión del grupo de coordinación de la CCONG/EPT, realizada en octubre de 2013 en París, participaron diecisiete organizaciones internacionales y regionales de la sociedad civil (entre ellas la CLADE). Entregaron una carta a Irina Bokova, directora general de la UNESCO, en la que subrayaban la importancia de renovar la agenda de la EPT post 2015 y de tener el liderazgo de la UNESCO en este proceso. Se presentaron tres informes al Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en los que se mostraba como la agenda educativa defendida por la sociedad civil se encontraba lejos de ser incorporada a la nueva agenda de desarrollo.

5 Este documento se toma como referencia central para este apartado.

Durante 2014 se avanzó en la consolidación de una agenda educativa coherente y ambiciosa, tanto en el seno del Comité Directivo de la iniciativa Educación para Todos (EPT) como en la Reunión Global de Ministros y Ministras de Educación —Reunión Mundial sobre la Educación para Todos— en Mascate (Omán). El logro más importante fue la introducción de metas claras para el financiamiento de la educación —asignación de, por lo menos, entre el 4% y el 6% del PIB o del 15% al 20% del gasto público en políticas educativas—.

En la Declaración de Santiago (Chile), producida por la 7ª Reunión del CCONG/EPT, se hizo énfasis en la necesidad de una agenda amplia de educación, de una educación pública y gratuita de calidad, sin discriminación, con equidad de género, promotora de la justicia social, económica y ambiental. Se llamó la atención sobre los obstáculos para la realización del derecho a la educación —persistencia de múltiples formas de discriminación, patriarcado, depreciación de la carrera docente—. También se previno sobre el impacto creciente de la privatización y la extracción de ganancias en el campo educativo; así como sobre la tendencia hacia la criminalización de la protesta ciudadana.

Finalmente, en la sexagésima novena Asamblea General de Naciones Unidas, realizada en Nueva York, la sociedad civil, representada por la CLADE y la CME, realizaron una muestra fotográfica como actividad de incidencia y sensibilización sobre los modelos de desarrollo del planeta y su relación con las demandas por los derechos humanos.

Durante 2015 las negociaciones se dieron en el marco de debates intergubernamentales. Un tema central de estas discusiones fue la financiación de la educación en el marco de la financiación para el desarrollo sostenible. Otro fue el de la necesidad de incrementar la cooperación para el desarrollo en materia de infraestructura y gratuidad educativa desde la primera infancia hasta la secundaria.

Más de seiscientas entidades y organizaciones participaron en la Declaración del Fórum de la sociedad civil para la Financiación del Desarrollo, en la que se expresó la preocupación por el avance de la privatización y el aumento de las APP como mecanismo de financiación que incrementan la desigualdad y la marginalidad. En el Foro Mundial de ONG, espacio de concertación de la comunidad educativa mundial que antecedió el *Foro Mundial sobre la Educación 2015*, realizado en

Incheon, República de Corea, se avanzó en consensos que quedaron incluidos en la declaración *Hacia el derecho a la educación inclusiva, de calidad, pública y el aprendizaje permanente más allá de 2015*, que se presentó en el Foro.

La declaración de diecisiete puntos, afirma que la educación es un derecho fundamental y un bien público clave para la promoción de la justicia social, económica y ambiental. Plantea que la participación de la sociedad civil debe ser institucionalizada y garantizada en todos los procesos y fija la posición de la sociedad civil sobre la educación de calidad, el acceso y la equidad, los docentes, los indicadores y la financiación. Varios de estos puntos fueron recogidos en la *Declaración de Incheon* y en el *Marco de Acción para la Educación 2030* que se aprobó en noviembre de 2015 en París —con la participación de la Campaña Mundial por la Educación (CME), la Internacional de la Educación (IE), la Asociación Asia Pacífico Sur para la Educación Básica y de Adultos (ASPBAE), la organización hermana de la CLADE en Asia, entre otros—. Todo este proceso culmina en Nueva York, en septiembre de 2015 con la incorporación de la educación como un derecho humano, y del objetivo único (ODS 4): “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” en la *Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible*, mencionado al comienzo de este apartado.

El balance de estas negociaciones deja como resultados positivos la reafirmación de la educación como un derecho humano fundamental, la adopción del enfoque de educación a lo largo de toda la vida, el compromiso de los Estados firmantes a ofrecer educación pública y gratuita durante al menos doce años de la educación básica, que incluye la secundaria. También, el establecimiento de metas mínimas para el financiamiento, fijadas en Incheon y en París, aumentando el gasto público en educación al menos entre un 4% y un 6% del producto interno bruto o, al menos, entre un 15% y un 20% del total del gasto público. Entre los asuntos que quedaron pendientes están: la garantía de mecanismos de financiamiento, la educación en la primera infancia como un derecho en sí mismo y la educación de personas adultas (CLADE, 2016, pp. 32-46).

La conclusión de todo esto es que la sociedad civil, después de un esfuerzo intenso y sostenido, logró insertarse en los ámbitos globales

de discusión en los cuales el discurso desarrollista era hegemónico y excluyente. Se abrió así un frente nuevo de incidencia, decisivo en la configuración del discurso global descrito en este capítulo, aunque, debe decirse, en una coyuntura que no es favorable, precisamente por el fortalecimiento de las posturas radicales de derecha que se han observado durante la última década. Sin embargo, debe anotarse que la incidencia en el ámbito global empieza por el trabajo local, de manera que estos temas deben ser recogidos por las agendas nacionales para su incorporación como temas de las políticas públicas correspondientes.

El contexto educativo distrital

La Política Educativa Distrital 2016-2020 se enmarca en el contexto que permitió la llegada de Enrique Peñalosa Londoño, por segunda vez, a la Alcaldía de Bogotá⁶. Ese contexto cubre un periodo de diecinueve años e incluye los últimos gobiernos de la ciudad comandados por alcaldes cívicos y militantes de partidos y movimientos alternativos. Se inscribe también en el contexto global y latinoamericano descrito en los apartados anteriores.

La política educativa colombiana contempla la autonomía de las entidades territoriales respecto de la política nacional pautaada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). No obstante, al existir una política nacional, regulada por la Ley General de Educación, los planes nacionales de desarrollo y los planes decenales de educación; se espera articulación entre los distintos niveles territoriales respecto del sentido general, los objetivos y metas definidos por cada gobierno (Pulido Chaves O., 2017a). Esta segunda administración del alcalde Peñalosa resulta significativa, pues implica el regreso a una relación más acompasada con la política nacional que la que se vivió con los sucesores de la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón, en las cuales se presentaron tensiones, particularmente, por el enfoque de derechos que asumieron y que contrastaba con la noción de servicio educativo manejada por el MEN.

Aunque no existen mecanismos explícitos de articulación entre el MEN y la SED para la armonización de la política educativa, dicha bisagra es evidente en el Plan Sectorial de la administración distrital en las dos líneas estratégicas objeto de seguimiento por parte del SISPED: “Calidad

6 Ver: Pulido Chaves O., 2017b).

educativa para todos” y “Equipo para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz”. La perspectiva adoptada por el MEN y por la SED configuran políticas educativas que encadenan el “mejoramiento de la calidad educativa” con la evaluación y el currículo. Entendiendo la calidad como el resultado de la medición de los aprendizajes sobre competencias, que se hace a través del instrumento del currículo y mediante pruebas censales estandarizadas como las pruebas SABER o las PISA.

De la consideración de calidad educativa, se deriva también la atención al tema docente. La “calidad de los aprendizajes” se relaciona con la “calidad” de los docentes y de su formación, y la “calidad” de las instituciones —por lo que se hacen necesarias las evaluaciones de desempeño docente y los procesos de acreditación institucional—. Bajo esta concepción de la calidad educativa, es fácil entender por qué el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), elaborado por el MEN y el ICFES, se tomó como fiel de la balanza para determinar el norte del Plan Sectorial de Educación Distrital.

Desde el punto de vista de los referentes conceptuales del SISPED, lo anterior, implica complementar los análisis correspondientes a la dimensión endógena del SISPED con análisis propios de la dimensión exógena; que es, justamente, a los que se refieren estos elementos contextuales descritos en la perspectiva de una lectura interpretativa y crítica de carácter diacrónico que involucre elementos de carácter histórico.

Referencias

- Anderson, P. (2010). Algunas observaciones históricas sobre la hegemonía. *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (3), 219-240.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XXI. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Ediciones Akal.
- Ball, S. J. (2011). Exporting Policy: The Growth of Multi-National Education Businesses and New Policy “Assemblages”. (M. K. Chris Holden, Ed.) *Social Policy Review. Analysis and Debate in Social Policy* (23). Recuperado de <http://xa.yimg.com/kq/gropups/17164339/1850212521/name/Bel>

- Bourdieu, P. (2001). *El doble sentido de la palabra globalización. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. (J. Jordá, Trad.). Barcelona: Anagrama.
- CLADE. (2016). *Los procesos de negociación de las agendas 2030 de educación y desarrollo sostenible: sistematizando la participación de CLADE*. Recuperado de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/clade_sistematizacion_final_web.pdf
- Evans, P. R., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freitas A, T. M. (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. (C. O. Society, Ed.). Recuperado de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/clade_mapeo2015.pdf
- Gramsci, A. (1962). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Lautaro.
- Gramsci, A. (1970). *Antología* (Selección y notas de Manuel Sacristán ed.). México: Siglo XXI.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili S.A.
- Hofstadter, D. (1990). Analogías con fluidos y la creatividad humana. En Varios, y J. Wagensberg (Ed.). *Sobre la imaginación científica* (Primera ed., Vol. Metatemáticas 22). Barcelona: Tusquets.
- Hui, W. (2009). *The end of Revolution: China and the Limits of Modernity*. Londres: Verso.
- Jordana, J. (2007). El análisis de las policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En J. Jordana, et al., *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.

- Kless, S. E. (2012). *The World Bank an education. Critiques and alternatives*. Rotterdam/Boston/taipei: Sense Publishers.
- Kliksberg, B. (1989). *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Launay-Gama, C. (2006). *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*. Recuperado de IRI. Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Malinowski, B. (1976). *Una teoría científica de la cultura* (Quinta ed.). (A. R. Cortázar, Trad.). Buenos Aires: Sudamericana.
- Mayorga, F., y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>
- Mouffe, C. (1973). Hegemonía e ideología en Gramsci. *Trópicos* (1), 103-142.
- OEI. (2010). *2021 Metas Educativas. La educación que queremos para las generaciones del bicentenario*. (OEI, CEPAL, y Secretaría General Iberoamericana, Edits.) Recuperado de <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/metas2021.pdf>
- Offe, C. (1990). Staatliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung - Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie. En T. Ellwein, & J. Hesse, *Staatwissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?* Baden-Baden: Nomos.
- Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Puello Socarrás, J. F. (2017). *¿Nuevo neoliberalismo?* (G. d. Mundial, Ed.). (8). Recuperado de Nuestra América XXI: <file:///C:/Nueva%20carpeta/Documents/OP/Documentos/Neoliberalismo/Puello%20Socarrás%20Nuevo%20Neoliberalismo%20BOLETÍN%208.pdf>

- Pulido Chaves, O. (2001). *Gobernabilidad, política pública y gestión pública*. 13. Bogotá: CEAD.
- Pulido Chaves, O. (2002). *Procesos políticos y participación ciudadana*. (S. d.-C. Alcaldía Mayor de Bogotá, Ed.). *Ciudad. ciudadanía y organización*, 21-34.
- Pulido Chaves, O. (2009). *Posneoliberalismo y educación: nuevos escenarios y desafíos en las políticas educativas en América Latina*. *Boletín Referencias, Año 6(25)*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, FLAPE.
- Pulido Chaves, O. (2010). *Sobre el Derecho a la Educación en América Latina. Ponencia presentada en la Mesa sobre los Contextos Regionales y el Derecho a la Educación, de la Pre Asamblea Latinoamericana de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación*. Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2017). *Revisión del Eje 1 Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos docentes*. Bogotá: IDEP.
- Pulido Chaves, O. y Ángel, C. (2006). *Política Pública Educativa: Participación e Incidencia*. En Varios, *La escritura de la política -La rebelión del lenguaje-* (Primera ed., Vol. 4. Proyecto Implantación de Programas de investigación, pp.125-148). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Instituto Nacional Superior de Pedagogía.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la Confederación de Trabajadores Argentinos CTA, CTA Ediciones, CLACSO Coediciones.
- Semana. (2017). *Dime con quién andas... Semana (1827)*, 66-67.
- UNESCO. División de Educación Básica. (2010). *Documento conceptual. Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Construir la riqueza de las naciones*. Moscú: UNESCO.
- Verger, A., Zancajo, A. y Fontdevila, C. (2016). *La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada*. (U. P. Investigación, Ed.) *Revista colombiana de educación (70)*.

Referentes metodológicos, técnicos e instrumentales

Gabriel Antonio Torres Vargas¹
Jorge Alberto Palacio Castañeda²

Las políticas públicas se entienden como los lineamientos, directrices o programas de un Estado o Gobierno que pretenden satisfacer las necesidades o demandas de la población. Comprenden la relación entre Estado y sociedad, o sociedad política y sociedad civil, o entre gobernantes y gobernados (Pulido, 2001). Son públicas en dos sentidos: por un lado, porque es un asunto que le compete a todos los integrantes de una sociedad; y por el otro, porque los integrantes de la sociedad participan en su construcción. Las políticas públicas pueden ser internacionales, nacionales y locales, así como sectoriales. El SISPED se centra en el seguimiento de la política educativa distrital, manifestada en los planes sectoriales educativos de la ciudad de Bogotá (SISPED, 2017).

Referentes metodológicos

Para el diseño metodológico se tuvieron en cuenta las consideraciones que se hicieron al Sistema de Monitoreo de la Política Pública, como una

-
- 1 Filósofo, Pontificia Universidad Javeriana; magíster en Educación, Pontificia Universidad Javeriana; magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana. Responsable Referentes metodológicos técnicos e instrumentales Equipo SISPED 2017. Correo electrónico: gabriel.torres@cable.net.co
 - 2 Psicólogo, Universidad de los Andes; magíster en Ciencias de la Actividad Física, Universidad de Montreal; magíster en Escrituras Creativas, Universidad de Salamanca; Seminarios doctorales en Educación, Univalle, Universidad de la Salle Costa Rica, UNED. Seminarios doctorales en Antropología, Uniandes; profesional especializado IDEP, responsable institucional y académico Proyecto SISPED. Correo electrónico: jpalacio@idep.edu.co

forma de hacer seguimiento a la política educativa, representada en el PSE. Lo que se propuso, finalmente, fue una manera distinta de hacer análisis de política; que permitiera ver su relación con el cumplimiento del derecho a la educación —objetivo de esta política— desde la mirada de los sujetos al interior del contexto escolar —estudiantes, maestros, directivos, acudientes—.

En este sentido, se concluyó que valorar el derecho a la educación implica complementar la perspectiva estatal con una mirada a las sensibilidades alternativas de los y las estudiantes desde la vivencia situada y diferenciada en el contexto escolar, al constituir la escuela — como institución social— el marco de relaciones sociales más concreto en el que los y las estudiantes ejercen y disfrutan el derecho a la educación a la vez que amplían la comprensión del mismo (Amezquita, 2013, p. 4).

No se pretende evaluar lo que la política dice o hace sino cómo se asume, se entiende y se experimenta en el contexto. Es en la voz de los sujetos donde se rastrea la valoración que estos hacen de las políticas. Esto implica reconocer las prácticas y los saberes que se convierten en vivencias y experiencias, para lo cual se trajeron las discusiones que Amézquita ha presentado como enfoques del sistema desde Gadamer:

Cuando algo es calificado y valorado como vivencia se lo piensa como vinculado por su significación a la unidad de un todo de sentido. Lo que vale como vivencia es algo que se destaca y delimita tanto frente a otras vivencias en las que se viven otras cosas —como frente al resto del decurso vital— en el que no se vive nada. Algo que se convierte en una vivencia en cuanto que no solo es vivido, sino que el hecho de que lo haya sido ha tenido algún efecto particular que le ha conferido un significado duradero (Amezquita, 2014).

Sin embargo, desde las prácticas pedagógicas y el contexto de la educación, se tomó como referencia lo que la expedición pedagógica conceptualiza sobre la vivencia/experiencia para que fuera asumido desde el SISPED, como aquella “(...) que trata de captar la significación de lo cotidiano desde una forma reflexiva en la que el sujeto es fundante de su sentido” (Cortés, 2014). Y amplía en los siguientes términos:

La experiencia es temporal, y por ello histórica, pues es una relación del individuo con el pasado y con el futuro. Es memorable y no porque sea un evento cognitivo sino porque también es ficción fabricada para uno mismo, que no existe antes y que no existirá luego. No hay un a priori de la experiencia, ella es cuando la reflexionamos, cuando la narramos (Cortés, 2014).

La voz de los sujetos debe ser el reflejo de lo vivido y experimentado para así, saber qué tanto la política pública los sujeta o los subjetiva y de qué manera —política— los sujetos la aceptan o la resisten. Se da una vuelta de tuerca donde se pone relevancia a lo que, en la institución educativa, viven o experimentan los sujetos en el contexto educativo por lo que el sistema centra su atención en la voz de los sujetos, en las percepciones expresadas y en los relatos, como profundización de esas expresiones, que buscan hacer eco de lo que la política pública propone.

La relación vivencia-experiencia en el SISPED

Primera premisa:

La vivencia es la expresión o el relato de un suceso, circunstancia o serie de acontecimientos vividos en la vida cotidiana de la escuela.

Segunda premisa:

La experiencia es la reflexión sobre la expresión o relato de ese suceso, circunstancia o serie de acontecimientos vividos.

Tercera premisa:

La vivencia es la manifestación de lo vivido, que es indagada a través de técnicas de investigación de tipo cuantitativo.

Cuarta premisa:

La experiencia es la reconstrucción de lo vivido, que es indagada a través de técnicas de investigación de tipo cualitativo. Implica reflexividad.

Quinta premisa:

Una experiencia es una vivencia que deja huella, que se destaca frente a otras vivencias en la medida en que ha sido reflexionada.

Sexta premisa:

Cada experiencia es situada y diferenciada.

Metodología transductiva

Desde la propuesta del sistema de monitoreo se ha hecho una apuesta a que la investigación sea un diseño emergente que se construye, y se vuelve a construir con base en los hallazgos —teóricos y empíricos—, que se van sucediendo en las diferentes etapas de la investigación.

Coherente con esta perspectiva epistemológica, el enfoque transductivo propuesto por Ibáñez señala que el único modo posible de comprender la realidad en su inestabilidad y a la vez de dar cuenta de la experiencia social y subjetiva, implica renunciar a la lógica de la deducción —proceder estrictamente de las teorías establecidas— o de la inducción —generar datos objetivos y afirmaciones de carácter general y regular a partir de la práctica— en el enfoque metodológico y adoptar así una perspectiva metodológica “transductiva”: “El camino transductivo es una (re)construcción permanente del método o meta camino a lo largo del camino, por un sujeto en proceso que sigue al ser en su génesis, en su incesante producción de nuevas estructuras” (Ibáñez, 1985, p. 264, citado por Amézquita, 2013).

Se parte de entender que la investigación social no se agota con el desarrollo de la investigación cuantitativa, por lo que se recurre y se afianza en los métodos cualitativos que, por su carácter inductivo, no siempre son generalizables y, a veces, encuentran dificultades en poder demostrar su cientificidad, como dicen Delgado y Gutiérrez (citado por Amézquita, 2013) en su texto:

La realidad concreta de la investigación social nos informa una y otra vez de la insuficiencia de ambos enfoques tomados por separado. El enfoque cualitativo y el cuantitativo presentan un carácter complementario (...) y la síntesis dialéctica totalizadora final de una investigación social corresponde siempre al sujeto investigador que es un “sujeto en proceso” abierto a la multidimensionalidad de lo real.

Por esta razón la metodología que propone el sistema es transductiva, es decir que a partir de lo conocido se van desarrollando nuevas dimensiones, pues va generando cosas que parecieran inusuales pero que permitirán tener comprensiones distintas a lo que usualmente se tiene. Se busca hacer del ejercicio investigativo una propuesta que, desde la

transductividad, posibilite crear nuevas aproximaciones a realidades ya estudiadas o desarrolladas.

De lo histórico hermenéutico al enfoque de sistemas

Entender el SISPED bajo la mirada de la Teoría General de Procesos y Sistemas (TSPG), marca un agregado a lo que se propuso en el sistema de monitoreo, que asumía una mirada investigativa desde lo histórico hermenéutico:

Considerar las vivencias como una amalgama de prácticas y saberes situados requiere de un enfoque que privilegie la interpretación de los discursos de las y los sujetos a partir de la reconstrucción de las condiciones sociales e históricas de la producción, la circulación y la recepción de las narrativas, teniendo en cuenta sus escenarios espaciotemporales, sus campos de interacción, las instituciones sociales que los rodean y la estructura social a la que pertenecen. Tal enfoque es conocido por los metodólogos como “histórico-hermenéutico” (Amezquita, 2013).

De esta manera, pararse en la concepción de sistemas permite entender que lo que aquí se propone, dentro de la dinámica institucional del IDEP, tiene, por un lado, una función investigativa —que busca contribuir al desarrollo del conocimiento educativo— y una función política, que permite ubicar las relaciones de poder que se dan en el desarrollo de la propuesta gubernamental.

Los sistemas se piensan como un todo que cumple unos procesos y que están constituidos por subsistemas. Aquí la clásica definición de insumo–proceso–producto que se completa con el ciclo de la retroalimentación para volver a cumplir el bucle del proceso. En ese sentido, el SISPED se concibe como un sistema dinámico integrado por varios componentes que funcionan de manera interdependiente para lograr cumplir con un cometido. Para este caso, el sistema busca explicar, a través de unos procesos, qué sucede con las políticas públicas en educación dentro de los contextos escolares (SISPED, 2017).

Se concibe como un sistema abierto, pues supone la posibilidad de recibir información a diferentes niveles, de manera que pueda estar en constante producción de resultados, que a su vez le permitan retro-

alimentarse. Que un sistema sea abierto significa que es viable en la medida en que establece intercambios permanentes con su ambiente, que determinan su equilibrio, capacidad reproductiva y continuidad.

Estas dos miradas construyen un bucle que, en el proceso de retroalimentación, hacen del SISPED un lugar donde no hay principio y fin, a la manera de la cinta de “Möbius”, sino que se va adentrando en la dinámica misma de la indagación que se vuelve la finalidad del instituto.

Hacer trabajo científico o académico desde la TGPS es delimitar subprocesos dentro de otros procesos; producir, refinar y explicitar los modelos para representar esos subprocesos; producir, expresar, refinar y reformular las teorías; explicitar los modos de interpretación de las teorías en los modelos; cambiar y precisar los modelos según las estipulaciones de las teorías y comparar el flujo de los subprocesos de lo real con lo que predicen las teorías y sus modelos (Vasco, 2011, p. 67).

El sistema, se convierte en un referente con el cual se puede interactuar de manera distinta, para poder comprender o explicar los fenómenos que se dan dentro del campo de lo educativo, y cómo se dan las determinaciones de ordenación y subordinación, mediadas por las comprensiones o interpretaciones que permiten configurar las especificidades de lo micro —el colegio— a lo macro —la política sectorial—.

En el enfoque investigativo, este paso permite que el sistema no se sustraiga de la realidad misma que investiga, pues es parte de ella y se comporte como un subsistema que se nutre y completa en su propia dinámica como mecanismo vivo. Hablar de sistema supone tener en cuenta el sustrato, la dinámica y la estructura. De acuerdo con Vasco (2011):

El sustrato es el conjunto de componentes que seleccionamos y recortamos del trasfondo o campo subyacente, llamado en inglés *background*. Es clave para la metodología de la investigación no olvidar que el trasfondo o *background* es espaciotemporal o cronotópico y que los componentes surgen y se seleccionan en el tiempo; por lo tanto, pueden cambiar, moverse o desaparecer.

El sustrato está determinado por lo que la política pública determina en su acción de gobierno —y que se sustenta en el plan programático que fue presentado a las elecciones—. Una vez se encuentre en el

ejercicio gubernamental, dicho sustrato pasa a convertirse en un plan de Gobierno, del cual se desprenderán las políticas sectoriales. Hoy en día estos planes surgen de consensos establecidos con las diferentes fuerzas sociales y se justifican en procesos participativos de consulta, diseñados y estructurados de diferentes maneras.

Siguiendo a Vasco (2011):

La dinámica es el conjunto de operaciones, transformaciones o transiciones que construimos mentalmente para reparar los cortes y congelamientos temporales y recuperar el dinamismo de los procesos. La dinámica se refiere principalmente a las transformaciones y movimientos en el tiempo.

La dinámica del Sistema está representada más adelante en el Gráfico 3. Allí se encuentra el ciclo de la TGPS y se describen los procesos involucrados. Desde el análisis cuantitativo, cualitativo y temático en la consulta a las fuentes primarias, hasta los análisis documentales de consulta a fuentes secundarias. En el centro, se ubica la Mesa de Lectura e Interpretación en la cual, el equipo de trabajo y expertos invitados debaten la información arrojada por los diferentes módulos del sistema, enriqueciendo así la visión sobre el sector educativo distrital (SISPED, 2017). La retroalimentación o feedback es parte importante de la innovación del sistema, que permite que el proceso cumplido cierre el bucle y vuelva a empezar en un nuevo ciclo. Aquí la imagen de la espiral representa el sentido, pues en cada vuelta hay un valor agregado del sistema.

Finalmente están las salidas —que serán el resultado del ejercicio que hará el sistema permanentemente— y la estructura, constituyéndose en otro plano desde donde se aprecia el sistema y donde se concretan las particularidades del SISPED.

El tercer concepto que nos aporta Vasco (2011) es el de estructura:

La estructura es el conjunto de relaciones que construimos mentalmente para reparar los cortes espaciales y recuperar la interconexión entre los componentes que recortamos. La estructura se refiere principalmente a las restricciones respecto al movimiento y al cambio, y apunta más a la permanencia, a la rigidez, a la estabilidad (Vasco, 2011).

Para el seguimiento al PSE 2016-2020, se buscó mantener la estructura que se había trabajado en el monitoreo, depurando y cualificando su comprensión, y actualizando los elementos de política que caracterizan este plan sectorial. Se decidió tener en cuenta solo dos de las líneas estratégicas del PSE y quedó definido el siguiente esquema —que se corresponde con la explicación de la estructura—: “Calidad educativa para todos” y “Equipo por el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz”.

Referentes técnico – instrumentales³

Para entender la ruta metodológica del SISPED es necesario ir desglosando cada una de sus partes. En la medida en que estas van produciendo sus propios resultados, van alimentando y desarrollando el sistema global. El objetivo del SISPED es hacer seguimiento a las vivencias y experiencias, a partir de la voz de los sujetos situados y diferenciados, en torno a la política educativa distrital—expresada en el PSE— en el marco de la realización del derecho a la educación (SISPED, 2017).

Punto de partida

El SISPED pone su atención al seguimiento a la política educativa distrital a partir de los elementos que brinda el análisis del Plan Sectorial de Educación como documento de referencia principal; asimismo busca indagar la implementación de la política expresada en el mismo en cada uno de los niveles educativos: educación inicial, primaria, secundaria y media.

Ámbitos

El SISPED se estructura desde cuatro ámbitos de aproximación: 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 que lo constituyen, sus relaciones y los lineamientos que orientan la

3 Una primera versión de la estructura y organización del SISPED fue desarrollada por el Equipo SISPED 2017 de manera colectiva y es tomada como referente en las descripciones que sobre el sistema de seguimiento hacen los profesionales del equipo en sus documentos. Esta versión aparece como documento de presentación del sistema en el micrositio del SISPED www.idep.edu.co/sisped

indagación; el técnico instrumental establece las formas, mecanismos e instrumentos para la recolección de la información de cada uno de los módulos que lo componen, para la consulta a las fuentes primarias y secundarias; el nivel operativo, finalmente, señala los procedimientos, tiempos, agendas y los requerimientos logísticos para su aplicación.

Una síntesis de los diferentes elementos considerados en la relación entre SISPED y PSE y que hacen parte de las consideraciones para el análisis y la interpretación, se presentan en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Campos, dimensiones y referentes de sentido para el SISPED en relación con el Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora.

DIMENSIONES DEL SISPED PARA REALIZAR EL SEGUIMINETO AL PLAN SECTORIAL

		Dimensión Descriptiva: Da cuenta de la voz de los sujetos que surge a través de las fuentes primarias y secundarias								
		Dimensión Analítica: Da cuenta de la información desde la lectura de sentido del Plan Sectorial		Plan Sectorial de Educación		Dimensión Analítica: Da cuenta de la información desde la lectura de sentido del Plan Sectorial				
EQUIPO ENDÓGENO	Ciudad Educadora	Línea Estratégica: Calidad Educativa para todos				Ambientes de aprendizaje	EQUIPO ENDÓGENO			
		Corresponsabilidad Sectorial		Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos docentes	Fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica			Uso de tiempo escolar y Jornada Única	Desarrollo integral de la educación Media	Escenarios Pedagógicos
		Dinámica del entorno		Componentes	Componentes			Componentes	Componentes	
		Actores Educativos		Competencias básicas y del Ciudadano de hoy				Innovación		
		Aprendizaje para la paz, convivencia y ciudadanía		Niveles Educativos					Aceptación de la diferencia	
		Talento Humano al servicio de la ciudad educadora		Educación inicial	Básica primaria			Básica secundaria		Media
				Competencias básicas y del Ciudadano de hoy						
				Línea Estratégica: Equipo para la educación para el reencuentro la reconciliación y la paz						
				Promoción	Prevención			Atención	Seguimiento	
				Componentes	Componentes			Componentes	Componentes	
		Eje transversal de comunicación: Voces del territorio								
		Eje transversal de: Acompañamiento al sector educativo privado								
		Dimensión interpretativa: Realiza una interpretación de la información desde los referentes conceptuales del sistema.								
		Valoración								
		Sujeto Sujeto de derechos	Política Pública Sujeto activo Carácter expansivo Gobernabilidad			Contexto Escolar Relación escuela-territorio Relación escuela-sectores				
MLI EXÓGENO	Dimensión Comprensiva: Realiza un proceso de comprensión de la información obtenida, pero desde un horizonte histórico y geopolítico						EXÓGENO MLI			
	Dimensión Crítica: Realiza un análisis crítico de la información desde diversos lugares epistémicos, teóricos, ideológicos, institucionales, etc.									

Campos

Adicionalmente, se definieron los siguientes campos o ámbitos del sistema para el seguimiento, en donde se ubican las dimensiones descritas anteriormente (Equipo del SISPED, 2017):

Endógeno

El abordaje de la política se hace de manera autorreferencial, es decir, desde el mismo plan sectorial y desde los referentes conceptuales del SISPED. Este campo está comprendido por tres dimensiones: descriptiva, analítica e interpretativa. El IDEP en este campo, se concibe como parte del sector educativo distrital, es decir, como institución pública y autónoma del distrito, pero con vínculos administrativos con la SED.

Exógeno

El abordaje de la política se hace desde una lectura externa, con el fin de dar mayor riqueza al seguimiento de la política pública desde diversos lugares epistemológicos, teóricos, ideológicos e institucionales. Este campo está integrado por dos dimensiones de seguimiento: comprensiva y crítica. En esto, el IDEP se concibe como instituto de investigación con autonomía académica, es decir, hace referencia a su relación con la producción de conocimiento más allá de los contenidos específicos del plan sectorial —incluida la participación de otros actores educativos para enriquecer el análisis del seguimiento a la política educativa distrital—.

Dimensiones

En cuanto a las dimensiones, en el Gráfico 3 puede observarse cómo el sistema va procesando la información que proviene de los módulos, para poner en juego múltiples relaciones que permiten la comprensión de cómo el fenómeno de las políticas públicas va adquiriendo significado en las voces de los sujetos.

Descriptiva

Esta dimensión da cuenta de la vivencia de la política distrital desde las voces de los sujetos —fuentes primarias y secundarias—. Se realiza a partir de una matriz categorial desde las líneas estratégicas, ejes, componentes y estrategias del plan sectorial. Este se constituye en la primera dimensión, con la cual, metodológicamente, se alimentará el sistema. La información de las fuentes primarias va a corresponder con el ejercicio de aproximación que hizo el pilotaje y que posteriormente será explicado en cada uno de los módulos.

Analítica

Realiza un análisis de la información descriptiva, pero desde los referentes de sentido del Plan Sectorial de Educación (PSE). Se realiza a partir de unas categorías que emergen de los referentes de sentido del PSE. Para el presente, se han definido: ciudad educadora, ambientes de aprendizaje y competencias básicas con sus respectivos descriptores o subcategorías.

El primer movimiento supone, a partir de la información proveniente de los módulos, una relación con la estructura de análisis. En la parte central superior están los ejes de la política que corresponden a las líneas estratégicas —tomadas de las bases del PSE y que inciden sobre los cuatro niveles educativos— con las cuales se estructuró el marco categorial. Hay también un nivel transversal, que se encuentra en la finalidad de la política a incidir en la calidad y que es representado por las competencias básicas y del ciudadano de hoy.

En la parte central de abajo esta la otra línea estratégica que se tuvo en cuenta en el pilotaje con sus respectivos ejes de categorías y los dos ejes transversales: el de comunicación —voces del territorio— y el de acompañamiento al sector educativo privado.

En los laterales se pueden observar los referentes de sentido de la política: Ciudad Educadora, al lado izquierdo —con los referentes de corresponsabilidad social, dinámica del entorno, actores educativos, aprendizaje para la paz, talento humano al servicio de la ciudad educadora y convivencia y ciudadanía— y al lado derecho, Ambientes de Aprendizaje —con sus referentes: escenarios pedagógicos, ampliación del tiempo escolar, innovación, aceptación de la diferencia, infraestructura y dotación—.

Al estar el sistema operando, la información de los módulos debe permitir que, como resultado, se de lo que se denomina la dimensión analítica. Este paso es posterior a la consolidación de los informes de las fuentes primarias, en el que cada uno de los investigadores hace un primer ejercicio de sistematización que corresponde a lo que esta dimensión pretende.

Interpretativa

Busca interpretar la información sobre la vivencia de la política distrital, todo esto desde las categorías derivadas de los referentes conceptuales del SISPED —sujeto, política pública, contexto escolar, y sus descriptores o subcategorías—.

La dimensión interpretativa corresponde al primer movimiento de análisis en la política pública y debe corresponder a la comprensión que, desde las categorías y/o definiciones del marco de la política, se ve alimentado por la información de las fuentes primarias y secundarias. Este se constituye en una retroalimentación para el Gobierno Distrital, en la medida en que contrasta lo que desde la política se emana con las voces de los sujetos —que relatan las vivencias y/o experiencias desde las IED—.

El SISPED, en la dimensión interpretativa, hace una valoración que parte de las apuestas conceptuales que buscan descifrar los elementos propuestos desde: el enfoque de derechos, el enfoque diferencial y el reconocimiento de la Escuela —entendida desde el territorio y para el territorio—, buscando las determinaciones de orden político que permitan la relación con el contexto social local y distrital.

Comprensiva

Realiza una aproximación comprensiva de la vivencia de la política desde un horizonte histórico-geo-político. Se desarrolla a partir de un análisis comparado. Desde este punto, el sistema se abre a la retroalimentación y empieza a interactuar con otros agentes para construir nuevas comprensiones que le permitan referenciarse en el contexto de la ciudad y del país, mostrando los enclaves que representan la función política de la escuela en la sociedad como motor de las transformaciones sociales e históricas.

Crítica

Realiza un análisis crítico de la información desde diversos lugares epistémicos, teóricos, ideológicos e institucionales. Este elemento define la función política de la escuela —y permite ser contrastado con otras maneras de entenderla— para proponer cambios que permitan, desde

el reconocimiento de los sujetos —sus vivencias y/o experiencias—, proponer nuevas acciones de gobierno que dinamicen la escuela como eje de transformación social.

Módulos

El SISPED está compuesto por los módulos que responden a las fuentes primarias —aquellas que de manera directa consultan la voz de los sujetos situados y diferenciados— y las fuentes secundarias — que son resultado del análisis de otras fuentes de información diferentes a las voces de los sujetos—.

Módulos de consulta a fuentes primarias

El sistema concibió tres módulos relacionados con las fuentes primarias, es decir, los que directamente indagan en las IED. Cabe recordar que el foco de seguimiento es el Plan Sectorial de Educación de Bogotá y, por ello, se construyó una matriz de categorías a partir del documento *Bases para el Plan Sectorial de Educación 2016-2020* (SED, 2016) —centrado en el eje de “Calidad educativa para todos” (CET) y “Equipo para la Educación para el Reencuentro la Reconciliación y la Paz” (EERRP)—.

Módulo análisis cuantitativo: el módulo cuantitativo, usa la encuesta como técnica principal de recolección de información, con lo cual pretende brindar información sobre las vivencias y experiencias de los sujetos. Busca también, a partir de este medio, determinar un universo muestral que permita reconocer los colegios distritales y los sujetos antes definidos.

La encuesta permite hacer una indagación sobre las vivencias de los sujetos, de manera general y cuyos resultados apuntan hacia la percepción derivada, en primera instancia, de lo vivido, sin mayor profundización reflexiva.

Por esta razón la encuesta no puede ser un fin en sí misma, sino que debe hallarse en relación con los otros módulos de los que habla el sistema. Los módulos, aunque obtengan su independencia técnica e instrumental, se deben y son razón del sistema para encontrarse con los demás en la triangulación.

La encuesta, como instrumento que permite una consulta a una muestra representativa del universo, permite encontrar y organizar, de manera cuantitativa, las respuestas de los sujetos de la muestra. Como no se buscaban las opiniones de los encuestados, las preguntas estaban redactadas de manera que indagaran por la vivencia del encuestado.

Módulo de análisis cualitativo: uno de los elementos que recupera el SISPED es la mirada de la investigación cualitativa, que permite tener —desde el territorio y con la participación de los sujetos de la política educativa— un punto de vista horizontal en el que la voz configura las representaciones de los sujetos, sus interpretaciones y resistencias frente a las estructuras políticas en la cotidianidad.

Las técnicas que usa la investigación cualitativa, buscan identificar las particularidades que permitan reconocer los elementos que las configuran, es decir, en este caso, reconocer las voces de los sujetos y sus experiencias. En el planteamiento del sistema, se caracterizan los dos módulos como elementos diferentes que permiten, posteriormente, desarrollar la triangulación.

Finalmente, para la aplicación de los instrumentos se decidió optar por conversaciones propias de técnicas como la entrevista y los grupos focales, cuyo propósito es conocer cuál es la experiencia vivida y reflexionada de los sujetos, desde el contexto, sobre lo que el PSE propone (Rojas, 2017).

De esta manera se construyeron los protocolos que se diseñaron para ser aplicados a diferentes grupos de personas en una muestra definida en el momento de construir la muestra cuantitativa. Para el caso de este módulo solo se trabajaron como técnicas de indagación los grupos focales y la entrevista semiestructurada.

Se realizó un informe de cada uno de estos eventos, donde se transcribe lo sucedido en este espacio. A partir de estos informes, que recogen los lugares y el tipo de encuentro realizado, el investigador encargado del módulo, siguiendo las categorías de análisis preestablecidas, empezó a reconstruir los relatos narrados por los sujetos.

Si bien el investigador hace una primera síntesis —basada en las categorías de análisis— donde presenta las voces y reconstruye los relatos de quienes participaron en la indagación, hace algunos cruces con lo dicho

en otras entrevistas. Esto con el fin de crear un diálogo entre las voces de los distintos sujetos en relación con los temas indagados.

Módulo de análisis temático: este módulo fue planteado para realizar indagaciones desde técnicas cuantitativas y cualitativas sobre un tema de la agenda programática del PSE que requiere una revisión específica, con una metodología mixta manejada por un solo investigador. En este caso solo se asumió el seguimiento a la línea estratégica Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EERRP).

El núcleo de la línea estratégica es el mejoramiento de la convivencia escolar y el fortalecimiento del aprendizaje. Se hizo igual que en los dos módulos anteriores, una matriz categorial a partir de las bases del PSE, desde la cual se definieron los instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos.

La aplicación se hizo de manera conjunta con la muestra definida en los dos módulos anteriores, ajustando, de acuerdo con los requerimientos particulares de este estudio, la muestra tanto cuantitativa como cualitativa.

A partir de las consideraciones hechas sobre los conceptos de vivencia y experiencia, se construyó el banco de preguntas, teniendo en cuenta el tiempo designado para responder y el hecho de que las respuestas debían dar cuenta de prácticas y/o hechos concretos ocurridos a las personas indagadas (Vargas, 2017)..

Aunque los sujetos, igual que en los otros módulos, son los estudiantes, profesores, acudientes y directivos, aquí se hace especial énfasis en los maestros y los estudiantes aplicando una carga diferencial en las indagaciones por el tipo de acciones de política pública que se desarrolla. Por esto, los instrumentos dirigidos a captar la voz de los maestros son los más extensos y todas las técnicas se aplicaron a este grupo poblacional en particular (Vargas, 2017).

De igual forma, el referente fue el marco categorial definido con todo el equipo del SISPED. La encuesta para este módulo iba unida a la encuesta para el anterior, que alternaba grupos de preguntas de los dos módulos.

Los instrumentos cualitativos incluyeron, además de las entrevistas y grupos focales, la cartografía social para ubicar en el territorio el colegio

y caracterizarlo en los aspectos de convivencia y seguridad relevantes para la indagación. Para la selección de la muestra se definió el grado de cohesión/conflicto tomando la investigación por análisis de conglomerados —cluster analysis— que en 2016 hizo la Universidad de los Andes y la SED. Según esta, se identificaron seis perfiles institucionales o tipologías según niveles de riesgo.

El tener las dos informaciones —cualitativa y cuantitativa—, le permite a la investigadora hacer la lectura y relación de aquellos datos que corresponden a las mismas categorías, de manera más expedita. Para el caso de los dos módulos anteriores fue necesario aún hacerla con la triangulación propuesta, construyendo el relato sobre cada una de las variables, intercalando los resultados de las diferentes técnicas usadas.

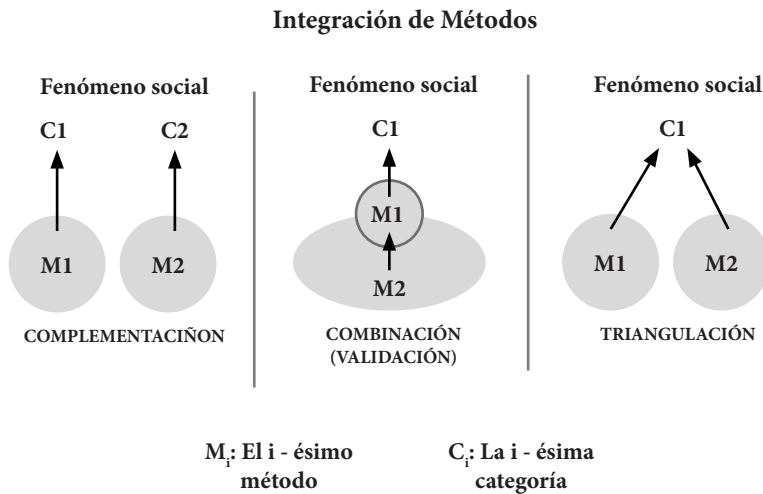
Triangulación de métodos desde los módulos de fuentes primarias

Uno de los referentes metodológicos que ha estado presente es la triangulación. Se refiere al uso de la información que producen los módulos de manera conjunta haciendo un ejercicio donde se cruzan estos resultados para lograr una mejor comprensión de los fenómenos indagados en el PSE.

Hay una primera forma de triangulación que toma en cuenta distintos y variados tiempos, espacios y sujetos de investigación. Una segunda forma de atender a la triangulación tiene que ver con incorporación de varios observadores para recoger los mismos datos en lugar de confiarle la tarea a uno solo. La tercera forma, se refiere a la utilización de más de un esquema teórico, o teoría o desarrollo conceptual unitario para interpretar los resultados. Y el cuarto modo de triangulación recurre al uso de más de un método o en la habilitación de más de una técnica dentro de un método para obtener los datos y para analizarlos. Esta última categoría es generalmente la forma más conocida de entender la triangulación y por mucho refleja la disputa entre procedimientos cuantitativos y cualitativos o de consistente simbiosis entre ellos. El quinto procedimiento aceptado por Denzin propone la utilización simultánea de por lo menos dos de los procedimientos mencionados en las categorías anteriores (Rosero, 2013).

Rosero (2013) grafica las diferentes posibilidades de uso de métodos mixtos de la siguiente manera:

Gráfica 2. Integración de métodos.



Fuente: Rosero (2017)

En la referencia se muestra cómo en la triangulación se toman diferentes métodos teóricos para la interpretación de los resultados, a través de las categorías. Como ejemplo tomaremos lo que se hizo para el caso de los módulos de fuentes externas, con el fin de crear una línea de referencia desde estos módulos para la comprensión de los datos presentados en el sistema a continuación.

Los módulos de fuentes secundarias

Estos tres módulos son: módulo de análisis de información del MEN, análisis de la gestión de la SED y el análisis de fuentes externas. Estos tres buscan, consultando fuentes documentales o informes de gestión, dar contexto al análisis que se propuso desde el marco categorial y que dio estructura al sistema, como se verá más adelante.

Módulo de análisis de los informes de gestión de la SED: centrado en la selección, recolección y análisis de documentos de gestión.

Módulo de análisis documental de la producción de la SED y el MEN: enfocado en la producción de documentos programáticos, de seguimiento y divulgativos sobre las acciones de política pública educativa de las diferentes dependencias de la Secretaría de Educación del Distrito.

Módulo de análisis de información de fuentes externas: se centra en la selección, recolección y análisis de información relevante producida por las ONG, centros y grupos de investigación, agencias de producción de información y en general entidades que producen información relevante para el análisis de la política educativa y que son externas al sector educativo de la ciudad.

Estos módulos pueden variar año tras año según los requerimientos del seguimiento y la oportunidad de la información.

Mesas de consulta: son grupos de interés relacionados con los procesos de implementación de programas y proyectos, vinculados en instancias del nivel central o local de la Secretaría de Educación, como profesionales, maestros, rectores, directores locales, invitados para la validación de información a partir de los resultados encontrados. Esta instancia permite afinar conclusiones y recomendaciones de carácter técnico.

La Mesa de Lectura e Interpretación MLI: es una instancia colegiada que está en actividad durante el proceso y que recibe los informes técnicos y los discute —a la luz de los referentes propios de cada uno de sus miembros, en un ejercicio complejo de triangulación cognitiva⁴, que se enriquece por visiones históricas y políticas—. Esta instancia enriquece colectivamente el análisis de política.

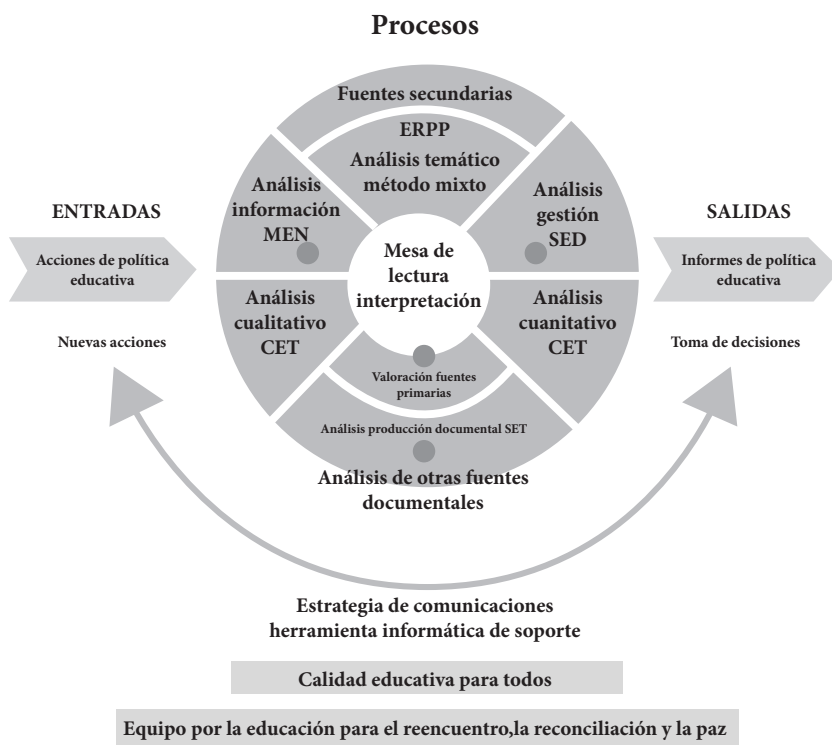
La siguiente gráfica presenta la estructura y organización del SISPED⁵, en la que se señala la importancia de las entradas, salidas y procesos. Las entradas corresponden a los ejes estratégicos y a las estrategias específicas de la política planteada en el plan sectorial y desarrollada a través de

4 Este es un término acuñado por el orientador y supervisor del proyecto para dar a entender el ejercicio conceptual y cognitivo que se realiza por parte de los miembros de la Mesa y entre ellos.

5 Su primera versión fue presentada por Maribel Páez Mendieta en 2016 en su consolidación del trabajo desarrollado por el Equipo SISPED 2016 y posteriormente incorporado al documento colectivo del Equipo SISPED 2017 con algunas adaptaciones.

programas y proyectos en las instituciones educativas; los procesos, por su parte, están referidos a las actividades propias de cada módulo y a la información que a través de ellos se produce, a las relaciones que entre módulos y con otras instancias del sistema, como la Mesa de Lectura e Interpretación; las salidas, a los informes técnicos y los documentos de política. El adecuado funcionamiento del sistema, que involucra la estrategia de comunicaciones, permite modificaciones en las acciones de política —derivado de la toma de decisiones por diferentes grupos de interés, entre autoridades centrales y locales de la administración, hasta actores específicos en los contextos escolares— resultante del uso de la información y el conocimiento producido por los equipos del SISPED.

Gráfica 3. Organización y estructura del SISPED.



Referencias

- Amézquita, C. (2013). *Estructura metodológica para la valoración del derecho a la educación* (inédito). Bogotá: IDEP.
- Amezquita, C. (2014). El derecho a la educación y su valoración desde los sujetos. *Educación y Ciudad*. Educación y Ciudad (27). IDEP.
- Cortés, R. A. (2014). *Memoria en Movimiento: a propósito de los 30 años del Movimiento Pedagógico 1983-2013*. Bogotá, Colombia: IDEP - OEI.
- Páez, L. M. (2016). *Informe final que consolida la estrategia de recolección, análisis e interpretación de la información del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los contextos escolares – Fase I* (inédito). Bogotá: IDEP.
- Pulido, O. (2001). *Gobernabilidad, gestión pública y política pública*. Bogotá: Corporación Colombiana de Estudios Antropológicos para el Desarrollo, CEAD.
- Rosero, J. (2016). *Informe técnico final que incluye la descripción del proceso, la revisión de documentos realizada, el ajuste en técnicas y en instrumentos para la recolección de información y presente la estrategia de análisis de la producción documental de entidades externas al IDEP y la SED, como fuente secundaria del Estudio Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares – Fase I* (inédito). Bogotá: IDEP.
- Rosero, J. (2017). *Informe técnico final que presente la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los resultados del análisis cuantitativo del programa “Calidad educativa para todos”, en la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase II* (inédito). Bogotá: IDEP.
- SISPED, E. (2017). *Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED) (Avance)*. Bogotá: IDEP.
- Vargas, L. (2017). *Informe técnico final que presenta la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los*

resultados del análisis cualitativo y cuantitativo del programa equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz, en la primera aplicación del sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase II. IDEP. Bogotá: Sin publicar.

Vasco, C. E. (2011). *Procesos, sistemas, modelos y teorías en la investigación educativa*. Bogotá, Colombia: Segunda edición de 2013 basada en la Lección Inaugural del Doctorado Interinstitucional en Educación DIE, Sede Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2011.

TERCERA PARTE
EXPERIENCIA PILOTO
Y ANÁLISIS DE POLÍTICA

La experiencia piloto

Martha Patricia Vives Hurtado¹

La experiencia piloto del SISPED se desarrolló en 2017 paralelamente a los avances en el diseño de un proceso amplio de consulta. A continuación se presenta la estrategia operativa y los resultados, que condensan en buena parte el trabajo del equipo en lo relacionado con la consulta a fuentes primarias y secundarias; y los análisis e interpretación de los resultados, en lo que se ha llamado las dimensiones descriptiva, analítica e interpretativa.

Estrategia operativa para el pilotaje del SISPED

Una estrategia operativa tiene como finalidad identificar los procesos clave que intervienen en la puesta en marcha de un proyecto, con el fin de lograr su eficiencia, eficacia y efectividad. La estrategia define los momentos, las actividades, los tiempos, los recursos requeridos, los participantes y sus responsabilidades, entre otros aspectos para su realización (Vives, 2017a).

La estrategia operativa para la primera implementación del SISPED, estuvo prácticamente centrada en la consulta a las fuentes primarias, lo que significa información proveniente directamente de los sujetos o actores educativos, a partir de la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos para su recolección.

Por lo anterior, el objetivo de la estrategia operativa y de movilización social fue realizar la primera implementación del SISPED a partir de la consulta a fuentes primarias en los contextos escolares. Para cumplir con el objetivo de la estrategia, se identificaron unos principios rectores,

1 Psicóloga, Universidad Católica de Colombia; magíster en Educación, Pontificia Universidad Javeriana; doctora en Sociología Jurídica, Universidad Externado de Colombia. Coordinadora Equipo SISPED 2017. Correo electrónico: vivesmp@gmail.com

a saber: respeto, participación, libertad y reconocimiento. El respeto asumido como la capacidad de valorar las diferentes voces de los sujetos, sus vivencias y sentires; la participación, como la invitación a expresar sus percepciones, vivencias y experiencias sobre la política; la libertad, en el sentido de que cada institución o actor educativo, participe sin restricción y por voluntad propia; y el reconocimiento, referido a la capacidad de valorar la particularidad de cada contexto educativo y su propia dinámica. A continuación, se muestra una gráfica que resume la estrategia operativa de la experiencia piloto del sistema (Vives, 2017a).

Gráfica 1. Elementos de la Estrategia operativa del SISPED.

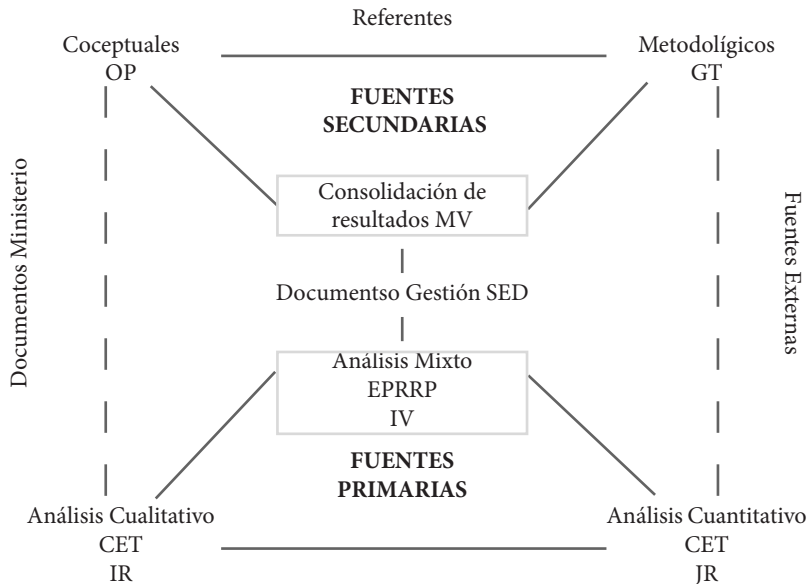


Fuente: Vives (2017a).

Para el ejercicio de la primera aplicación del SISPED, se conformó un equipo de trabajo, en un primer momento, con seis profesionales y un orientador del proyecto, cuyas funciones fueron las siguientes: referentes conceptuales del Sistema de Seguimiento, referentes metodológicos-técnicos-instrumentales, módulo de análisis temático, módulo cualitativo, módulo cuantitativo y consolidación de resultados. Cada uno de los profesionales tuvo responsabilidades individuales y grupales, por la misma interacción que tiene el Sistema de Seguimiento entre sus dimensiones, módulos y aplicaciones. Igualmente, se asignó

la responsabilidad de la elaboración de los módulos de análisis documentales, en la que hubo un responsable y un colaborador entre los integrantes del equipo. A continuación, se muestra una figura elaborada por el orientador del proyecto para la comprensión del trabajo individual y grupal en la realización de los módulos del sistema (Vives, 2017a).

Gráfica 2. Equipo y responsabilidades SISPED 2017.



Fuente: Palacio (2017). IDEP.

Adicionalmente, a la estrategia operativa y de movilización social, se desarrolló simultáneamente la estrategia de comunicación y gestión de conocimiento del SISPED. En esta estrategia, estuvo un profesional experto como parte del equipo para lograr sensibilizar y comunicar el proceso de implementación del sistema, así como divulgar y socializar avances y resultados a la comunidad educativa y a los diferentes actores educativos. Por consiguiente, estuvieron siete profesionales orientando la primera implementación del SISPED, más el orientador del proceso, y la profesional de apoyo administrativo del IDEP (Vives, 2017a).

Ruta metodológica de la estrategia operativa y de movilización social

La ruta metodológica para el pilotaje del SISPED año 2017, se estructuró por momentos de la siguiente manera (Vives, 2017a):

Momento de indagación: este momento consistió en la lectura de los referentes conceptuales, los referentes metodológicos-técnicos-instrumentales, los módulos del SISPED y la matriz categorial como productos del equipo de trabajo del año anterior. Igualmente, la lectura del Plan Sectorial de Educación en su tercera versión, las bases del plan sectorial y otros documentos de lineamientos de política de la SED, los cuales sirvieron de referentes para el trabajo realizado desde la indagación hasta las conclusiones de los resultados del sistema.

Momento de alistamiento o preparación: este momento presentó el mayor número de actividades, pues implicó la preparación de todas las acciones implicadas en el trabajo de campo, desde el diseño y validación de instrumentos hasta el monitoreo de la aplicación. A continuación, se detallan las actividades desarrolladas:

Definición y validación de la matriz categorial

El SISPED tiene como centro para el seguimiento de la Política Educativa (PE) el establecimiento de una matriz categorial que emerge de la lectura del plan sectorial. Desde 2016 se tenía una propuesta de matriz categorial, la cual se constituyó en la base para la elaboración de la matriz definitiva, luego de varias discusiones por parte del equipo. Posteriormente, se realizó una reunión con profesionales de la SED encargados de los diferentes componentes o ejes que componen el plan sectorial, con el fin de realizar una revisión de las categorías y subcategorías de la matriz, y lograr una indagación más acertada desde las intencionalidades de los diseñadores y ejecutores de la política educativa.

Establecimiento de la muestra de IED para la implementación del SISPED

El pilotaje del SISPED requirió de la selección de una muestra de IED para su implementación. Se estableció la muestra de sesenta IED de Bogotá (Ver más abajo el procedimiento de la selección de la muestra).

De esas instituciones, se escogieron doce para la realización de los métodos cualitativo, seis para la línea estratégica “Calidad educativa para todos” (CET) y seis para la línea “Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz” (EERRP), cada colegio pertenece a una de las doce zonas que la SED ha establecido en la ciudad.

Tabla 1. ED por módulos de fuentes primarias del SISPED.

Módulo cuantitativo	Módulo cualitativo	Módulo análisis temático
De 60 IED	6 IED	De 60 IED para lo cuantitativo 6 IED para lo cualitativo

Fuente: Elaboración Propia.

Los criterios de selección de las IED para la muestra fueron:

- IED con tamaño (# de estudiantes) y composición (# de sedes) diversa.
- IED que se encuentren en las doce zonas que establece la SED. (zona uno incluye localidades como Teusaquillo, Usaquén, chapinero y Barrios Unidos; zona dos contiene las localidades Santa fe, la Candelaria, Antonio Nariño y Mártires, zona cinco tiene a Tunjuelito y Puente Aranda, zona doce incluye las rurales que son Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar; todas las demás zonas funcionan como localidades) (PSE, tercera versión, 2016-2020, p.52).
- Algunas IED que tengan educación inicial.
- Algunas IED con riesgos del entorno.
- Algunas IED rurales.
- Algunas IED que estén implementando la jornada única y otras que no.

Elaboración carta rectores de las IED y reunión con rectores

Esta acción implicó dos actividades concretas, la primera, envió de una carta a rectores de las IED para informarles sobre el SISPED y su implementación, así como, un comunicado a los DILES para que avalaran la realización del pilotaje en las IED de su localidad. La segunda actividad, consistió en la organización y realización de una reunión

con rectores para explicar el SISPED y su aplicación, resolver dudas e inquietudes.

Elaboración de los instrumentos de recolección de información

Los módulos cuantitativo, cualitativo y análisis temático —diseño mixto— requirieron del uso de técnicas de recolección de información, y, por tanto, del diseño de sus instrumentos. Para el módulo cuantitativo, se aplicaron encuestas, y para lo cualitativo, se realizaron grupos focales y entrevistas, ambos módulos referidos a la línea estratégica “Calidad educativa para todos”. Para el módulo de análisis temático, línea estratégica EERRP, se combinaron encuestas, grupos focales y cartografía social.

La elaboración de los instrumentos se realizó teniendo presente la matriz de categorías del plan sectorial, la pertinencia de cada técnica para abordar las categorías, los integrantes de la comunidad educativa, la extensión de las preguntas de las encuestas, el tiempo para cada instrumento, entre otros aspectos. Los instrumentos se diseñaron teniendo presente todos los niveles educativos y la participación de estudiantes, padres de familia o acudientes, docentes, directivos-docentes, rectores y directores locales de educación.

Tabla 2. Técnicas de recolección de información por módulo.

Módulo cuantitativo	Módulo cualitativo	Módulo análisis temático
5 tipos de encuestas (3 para estudiantes, 1 para docentes y 1 para acudientes)	12 grupos Focales 12 entrevistas	12 grupos Focales 6 cartografías
Comunidad educativa	Comunidad educativa	Comunidad educativa
-Estudiantes (educación inicial, básica primaria y básica secundaria-media) -Docentes -Padres de familia o acudientes	-Estudiantes -Docentes -Padres de familia o acudientes -Rectores -Docentes-directivos -Directores locales	-Estudiantes -Docentes -Padres de familia o acudientes

Fuente: Elaboración Propia.

El total de instrumentos fueron: veinticuatro grupos focales, doce entrevistas, seis cartografías y 3.093 encuestas, éstas últimas fueron más de las esperadas, ya que algunos actores educativos quisieron participar en el estudio. Las que se tenían previstas eran 3.046. Se encuestaron por estamento:

Tabla 3. Total de población encuestada.

Estudiantes E. Inicial	Estudiantes B. Primaria	Estudiantes B. Secundaria	Estudiantes E. Media	Maestros	Acudientes
117	439	375	152	912	1098
Total de estudiantes: 1083					

Fuente: Elaboración Propia.

Validación y prueba piloto de los instrumentos

La validación de los instrumentos se realizó de dos maneras: una validación interna por parte de los integrantes del equipo del sistema y profesionales y asesores del IDEP; y una validación externa, con tres pares expertos en investigación cuantitativa y cualitativa. Luego de la validación se realizó el pilotaje de las encuestas y algunos grupos focales en dos IED para ajustar los formatos y preguntas de los instrumentos, los protocolos para su realización, verificar los tiempos, establecer la pertinencia de cada instrumento según el estamento, entre otros elementos. El pilotaje de los instrumentos se realizó en dos instituciones: la IED Veintiún Ángeles y en la IED San Rafael Kennedy.

Contratación de la entidad que realizó el trabajo de campo

El IDEP contrató a la entidad Organización y Gestión de Proyectos DeProyectos SAS para la realización del trabajo de campo. Se coordinó con la entidad todo el proceso de implementación del sistema, desde la capacitación de los profesionales de campo hasta las bases de datos, tablas de frecuencia y sistematización de la información. La institución contrató a profesionales de campo —22 en total—, profesionales de apoyo logístico, un experto en análisis cuantitativo, digitadores, entre otros profesionales.

Elaboración de materiales y protocolos por parte de la entidad

Luego de la validación y el pilotaje de los instrumentos, se diagramaron, de tal manera que quedaran listos para su aplicación. Igualmente, la entidad preparó otros materiales para el trabajo de campo, tales como carnés para los profesionales de campo, carpetas, esferos, instrumentos, anexos de instrumentos, carta del IDEP enviada a los rectores, protocolos de la visita, etcétera. Los protocolos que se realizaron fueron los de llamadas, visitas, consentimiento informado, de supervisión de las actividades realizadas por los profesionales de campo y del procesamiento de la información.

Capacitación de los profesionales de campo por el equipo del IDEP y la entidad contratada

Para el trabajo de campo, se hizo necesario realizar algunas jornadas de capacitación con los profesionales de campo. Dicha capacitación tuvo un espacio para explicar el SISPED, sus módulos y sus metodologías. Posteriormente, se realizó una socialización general del plan sectorial de Educación y de las dos líneas estratégicas objeto del seguimiento. Por último, se revisaron los instrumentos y se resolvieron dudas e inquietudes de los profesionales de campo.

Momento de trabajo de campo

Este momento contempló la aplicación de los instrumentos en las IED y el seguimiento de este proceso. Esta etapa contó con tres actividades fundamentales, las cuales se describen a continuación:

Programación de visitas a las instituciones educativas

Se realizaron llamadas a las IED para programar las visitas y armar el plan de trabajo. Se llevó un tablero para el seguimiento de las llamadas a las IED, se repartió los profesionales de campo por localidad, se realizó tablero de control de seguimiento a las visitas, entre otros aspectos.

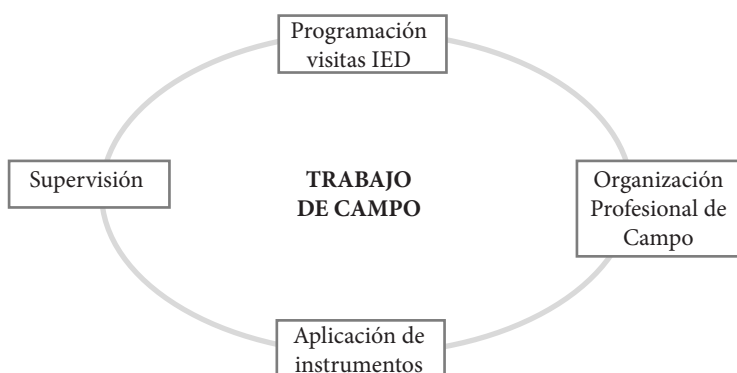
Aplicación de los instrumentos a las instituciones educativas

Esta actividad consistió en la aplicación de los instrumentos cuantitativos y cualitativos de las dos líneas estratégicas del Plan Sectorial en Educación. La visita a las IED y la aplicación de los instrumentos se llevaron a cabo siguiendo el protocolo de los instrumentos. Se encontró en algunos colegios dificultades en la aplicación de instrumentos, sea por problemas de tiempo o desinterés de algunos de los actores educativos, es especial, de los docentes, estos colegios requirieron más visitas.

Supervisión del avance del trabajo de campo

El propósito de la supervisión del trabajo de campo fue garantizar que la información recolectada cumpliera con la calidad requerida y diera cuenta de la vivencia de la política educativa —Plan Sectorial de Educación— por parte de la comunidad educativa. La supervisión del trabajo de campo incluyó varias actividades, tales como: el acompañamiento de algunos integrantes del equipo del SISPED y del IDEP en las visitas a las IED, el contacto permanente con los profesionales de campo antes y después de la visita, llamada telefónica aleatoria a las IED para verificar que el profesional de campo realizó la visita y se comportó respetuosamente, reportes diarios sobre el avance de las citas y dificultades del proceso, entre otras acciones. Por otro lado, también fue necesario en la supervisión, revisar la calidad de la información obtenida, inicialmente por parte de DeProyectos, y posteriormente, por parte del equipo del IDEP al ser entregada por esta entidad. Por tanto, el trabajo de campo consistió en:

Tabla 3. Total de población encuestada.



Fuente: Vives (2017a). Adaptado de Suárez (2016).

Momento sistematización de la información

En este momento, se realizó la sistematización de la información a través de la digitación, construcción de las bases de datos y análisis general del ejercicio realizado por parte de la entidad contratada.

La digitación de la información cuantitativa se realizó en el aplicativo Visual Studio 2013 Express, con motor de base de datos SQL-Server Express. Para la información cualitativa, se transcribieron las grabaciones realizadas de las entrevistas, los grupos focales y las discusiones en las cartografías. También se incluyeron fotos de las cartografías. En construcción de bases de datos, para lo cuantitativo se usó el programa STATA para su análisis y para lo cualitativo se organizó y clasificó la información por categorías y subcategorías de análisis derivadas de la matriz, y se codificó por técnica, actores educativos e IED. La entidad contratada entregó un informe con los resultados de todas las actividades realizadas en el trabajo de campo, así como, las bases de la información recolectada y un análisis preliminar.

Momento análisis de la información de los módulos del SISPED

Este momento consistió en el análisis de la información recolectada empezando por las categorías y subcategorías definidas en la matriz categorial, en especial, para los tres módulos de fuentes primarias —Dimensión descriptiva—. Es de aclarar, que cada módulo tuvo un ejercicio de triangulación específico, por ejemplo, el módulo cuantitativo, trianguló la información derivada de las diferentes encuestas de estudiantes, docentes y padres de familia o acudientes; el módulo cualitativo, trianguló la información de grupos focales y de las entrevistas de los diferentes estamentos y actores educativos, y el módulo de análisis temático, trianguló la información de encuestas, grupos focales y cartografías de los diferentes actores educativos.

Momento de resultados de los módulos del SISPED

Este momento tuvo como objetivo la elaboración de los informes de los módulos cuantitativo, cualitativo y análisis temático. De igual forma, el equipo de trabajo del SISPED en el mes de agosto entregó los informes

con los resultados de los tres módulos de análisis documental. Por tanto, el SISPED tiene los reportes de los seis módulos.

Momento de triangulación de la información y la dimensión analítica de la información

Este momento consistió en la triangulación de la información analizada por los diferentes módulos del SISPED a la luz de los tres lugares de sentido del plan sectorial definidos en la dimensión analítica del sistema: ciudad educadora, ambientes de aprendizaje y competencias.

Momento entrega del informe final

Este momento tuvo como objeto la elaboración del informe final con los resultados de la primera aplicación del SISPED para el centro de documentación y para el microsítio del sistema en la página web del IDEP.

A continuación, se presenta la ruta metodológica de todo el ejercicio, el cronograma planeado y el cronograma ejecutado:

Imagen 1. Ruta Metodología del SISPED.

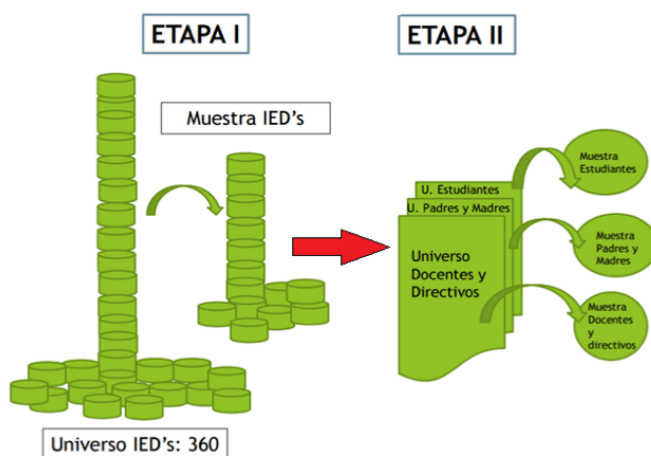


Fuente: Vives, Estrategia Operativa (2017).
Adaptado de Suarez (2016).

Proceso de selección de las IED para el pilotaje del SISPED

La selección de las IED para el pilotaje se realizó teniendo presente los métodos usados en los módulos de fuentes primarias del SISPED, cuantitativo y cualitativo. En el método cuantitativo se desarrolló un plan de muestreo bietápico, lo que significa que tuvo dos etapas, la primera, consistió en la selección de las IED, las cuales fueron sesenta de las 360 IED de Bogotá; la segunda etapa, radicó en la selección del número de participantes por estamento educativo —estudiantes, maestros y acudientes— (Rosero, 2017).

Imagen 2. Muestreo Cuantitativo.



Fuente: Rosero (2017).

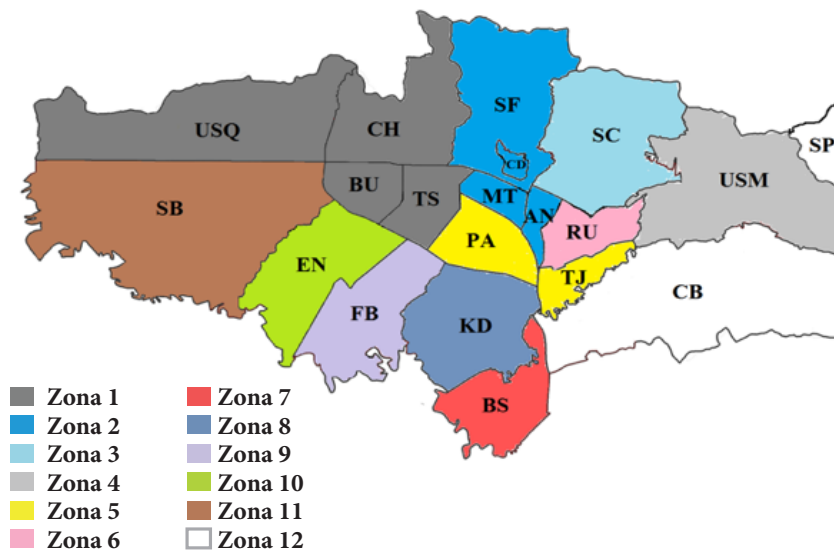
Los criterios de selección de las IED que establecieron los integrantes del equipo para ser consideradas en la muestra fueron:

- IED con tamaño (# de estudiantes) y composición (# de sedes) diversa.
- IED que se encuentren en las doce zonas que establece la SED. (zona uno incluye localidades como Teusaquillo, Usaquén, Chapinero y Barrios Unidos; zona dos contiene las localidades Santa fe, la Candelaria, Antonio Nariño y Mártires, zona cinco tiene a Tunjuelito y Puente Aranda, zona doce incluye las rurales que son Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar; todas las demás zonas funcionan como localidades) (PSE, tercera versión, 2016-2020, p.52).

- Algunas IED que tengan educación inicial.
- Algunas IED con riesgos del entorno.
- Algunas IED rurales.
- Algunas IED que estén implementando la jornada única y otras que no.

Estos criterios fueron analizados por el profesional que definió la muestra para el ejercicio cuantitativo, quien determinó la aplicación de tres de ellos: las doce zonas que establece la SED según el catastro, el tamaño de las IED (Grupo 1: IED consideradas “pequeñas” de menos de 800 estudiantes; Grupo 2: IED consideradas “medianas”, de 800 a 2000 estudiantes; Grupo 3: IED consideradas “grandes”, de 2000 a 3600 estudiantes; Grupo 4: IED consideradas como “muy grandes”, mayores a 3600 estudiantes) y el tipo de institución, rural y urbana (Rosero, 2017). A continuación, se observa una gráfica con las zonas y una tabla con los tres criterios unificados:

Gráfica 4. Zonas de Bogotá según Catastro.



Fuente: Croquis Catastro Distrital. Construcción propia con base en el PSE (2016, p. 52) (Rosero, 2017).

Tabla 3. Clasificación de las IED con criterios de zonas, tamaño y rural-urbano.

Estratos	Colegios	Rural	Pequeños	Medianos	Grandes	Muy Grandes
Zona 1	26	1	1	14	10	1
Zona 2	23	1	4	15	3	1
Zona 3	33	0	5	19	8	1
Zona 4	44	13	12	18	12	2
Zona 5	27	0	3	9	10	5
Zona 6	26	0	2	10	10	4
Zona 7	28	0	1	4	11	12
Zona 8	40	0	0	10	23	7
Zona 9	10	0	0	2	8	0
Zona 10	33	0	0	20	9	2
Zona 11	26	1	2	7	16	3
Zona 12	44	6	4	17	17	6
Total	360	22	34	145	137	44

Fuente: Rosero, 2017, p. 15.

Posteriormente, se realizó la definición de la muestra de IED, estableciendo el 90% de confiabilidad y un error del 10%, dando como muestra 58 instituciones. El equipo encargado del sistema aproximó a sesenta IED (Rosero, 2017), por tanto, la distribución de IED según los criterios anteriores quedó de la siguiente manera:

Tabla 4. Clasificación final de las IED con criterios de zonas, tamaño y rural-urbano.

Estratos	Colegios	Rural	Pequeños	Medianos	Grandes	Muy Grandes
Zona 1	4	0	0	2	2	0
Zona 2	4	1	1	3	0	0
Zona 3	6	0	1	3	2	0
Zona 4	7	2	2	3	2	0
Zona 5	4	0	1	1	1	1
Zona 6	4	0	0	1	2	1
Zona 7	5	0	0	1	2	2
Zona 8	7	0	0	2	4	1
Zona 9	2	0	0	0	2	0
Zona 10	6	0	0	4	2	0
Zona 11	4	0	0	1	2	1
Zona 12	7	1	1	3	2	1
Total	60	4	6	24	23	7

Fuente: Rosero, 2017.

Por último, se determinó la muestra correspondiente al número de participantes por estamento educativo, se hizo con un nivel de confianza de 95% y un 3% de error. Para acudientes, se estableció la misma muestra de estudiantes, ya que se asume que por cada estudiante hay un acudiente. En la tabla siguiente se muestra el número de la muestra por estamento educativo. Es de anotar, que participaron algunos acudientes más por voluntad propia, no afectando las proporciones por IED ni los tamaños (Rosero, 2017).

Tabla 4. Clasificación final de las IED con criterios de zonas, tamaño y rural-urbano.

IED	Zona	ESTUDIANTES					MAESTROS	ACUDIENTES
		Inicial	Primaria	Secund.	Media	Total		
DIVINO MAESTRO	1	2	10	8	2	22	17	23
RAFAEL BERNAL JIMÉNEZ	1	2	4	4	2	12	12	12
SIMÓN RODRÍGUEZ	1	1	3	3	1	8	10	8
USAQUÉN	1	2	7	6	3	18	14	19
AULAS COLOMBIANAS SAN LUIS	2	1	5	4	2	12	11	12
EL VERJÓN BAJO	2	1	2	2	1	6	3	6
INTEGRADA LA CANDELARIA	2	1	5	4	1	12	12	2
LIC NAL AGUSTÍN NIETO CABALLERO	2	1	4	2	1	8	9	8
GONZALO ARANGO	3	2	9	7	3	21	16	20
JOSÉ FÉLIX RESTREPO	3	2	9	10	5	26	21	27
JOSÉ MARÍA CARBONELL	3	1	3	2	1	7	8	7
JUAN REY	3	1	3	3	1	8	7	8

IED	Zona	ESTUDIANTES					MAESTROS	ACUDIENTES
		Inicial	Primaria	Secund.	Media	Total		
MONTEBELLO	3	2	9	5	2	18	18	18
VEINTE DE JULIO	3	2	3	4	2	11	10	11
EL UVAL	4	0	3	2	1	6	6	6
EL VIRREY JOSÉ SOLÍS	4	1	5	5	1	12	9	12
ESTANISLAO ZULETA	4	1	8	6	2	17	16	18
FABIO LOZANO SIMONELLI	4	3	13	8	2	26	19	26
LUIS EDUARDO MORA OSEJO	4	1	2	2	1	6	7	6
ORLANDO FALS BORDA	4	2	6	6	3	17	14	19
RURAL LA MAYORÍA	4	2	3	0	0	5	3	5
ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	5	1	2	2	0	5	3	5
JULIO GARAVITO ARMERO	5	2	6	5	1	15	16	16
LA MERCED	5	2	13	13	6	34	26	34
MARCO FIDEL SUÁREZ	5	2	8	9	3	22	19	22
ENRIQUE OLAYA HERRERA	6	4	13	16	7	40	33	40
MANUEL DEL SOCORRO RODRÍGUEZ	6	3	10	6	3	22	19	23
MARÍA CANO	6	1	6	5	2	14	13	15
REINO DE HOLANDA	6	3	10	10	3	26	21	26

SISPED: La voz de los sujetos Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares. Diseño y experiencia piloto

IED	Zona	ESTUDIANTES					MAESTROS	ACUDIENTES
		Inicial	Primaria	Secund.	Media	Total		
BOSANOVA	7	4	13	4	2	23	20	23
BRASILIA - BOSA	7	4	12	13	5	34	24	32
JOSÉ FRANCISCO SOCARRÁS	7	3	10	11	6	30	20	30
LLANO ORIENTAL	7	1	4	3	1	9	7	9
ORLANDO HIGUITA ROJAS	7	4	12	9	5	30	24	34
ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO	8	2	8	7	3	20	18	20
CLASS	8	4	14	10	4	32	24	33
EL JAPÓN	8	1	6	10	5	22	17	22
LA CHUCUA	8	1	6	6	2	15	14	15
LOS PERIODISTAS	8	1	6	4	2	13	9	13
SALUDCOOP SUR	8	2	8	8	2	20	17	20
VILLA RICA	8	3	9	6	2	20	16	22
INST TEC INTERNACIONAL	9	2	11	11	3	27	22	26
PABLO NERUDA	9	1	7	7	4	19	16	19
ANTONIO NARIÑO	10	3	6	8	4	21	20	21
MAGDALENA ORTEGA DE NARIÑO	10	1	6	8	4	19	14	19
MORISCO	10	1	4	4	1	10	8	10
NUEVA CONSTITUCIÓN	10	2	6	5	2	15	13	16
REPÚBLICA DE CHINA	10	1	5	7	2	15	14	16

IED	Zona	ESTUDIANTES					MAESTROS	ACUDIENTES
		Inicial	Primaria	Secund.	Media	Total		
TOMÁS CIPRIANO DE MOSQUERA	10	2	6	6	3	17	21	16
GERARDO PAREDES	11	6	17	10	4	37	36	37
GRAN COLOMBIA	11	2	4	0	0	6	3	5
LA GAITANA	11	1	7	7	3	18	15	18
PRADO VERANIEGO	11	1	6	5	2	14	10	14
ACACIA II	12	4	9	7	3	23	19	24
CONF. BRISAS DEL DIAMANTE	12	2	7	6	1	16	17	18
EL MINUTO DE BUENOS AIRES	12	2	6	5	2	15	11	16
EL TESORO DE LA CUMBRE	12	2	8	4	2	16	15	16
GIMN JUAN DE LA CRUZ VARELA	12	1	2	2	1	6	11	6
REPÚBLICA DE MÉXICO	12	1	11	8	3	23	19	23
SIERRA MORENA	12	3	19	15	5	42	32	42

TOTAL	117	439	375	152	1083	921	1098
-------	-----	-----	-----	-----	------	-----	------

Fuente: Rosero, 2017.

La muestra de IED y de participantes por estamento, se aplicó para las dos líneas estratégicos objeto de seguimiento: CET y de EERRP.

Respecto a lo cualitativo, de las sesenta instituciones de la muestra cuantitativa se seleccionaron doce IED, seis para la línea CET y seis para la línea EERRP. Es de tener en cuenta que en los métodos cualitativos no opera el paradigma de la representatividad como en los estudios cuantitativos. Por tanto, se consideró los seis colegios por cada línea, teniendo

presente la capacidad operativa de recolección de información y su análisis posterior, el nivel de saturación de los datos con las técnicas previstas y el tiempo de realización del pilotaje (Rojas, 2017). Igualmente, para la selección de los doce colegios se establecieron los mismos criterios descritos en líneas anteriores, más uno específico por línea:

Tabla 6. Criterio adicional de selección de muestra en lo cualitativo.

Línea CET	Línea EERRP
- Resultados distintos pruebas Saber	- Diferentes niveles en riesgos del entorno

Fuente: Elaboración propia.

Para la línea CET se decidió realizar veinticuatro aplicaciones de instrumentos entre grupos focales y entrevistas. Participaron estudiantes de los diferentes niveles educativos, docentes, directivos, acudientes y DILES. La aplicación de los instrumentos en la línea CET fue la siguiente:

Tabla 7. IED para la indagación cualitativa CET.

Localidad	Colegio	Técnica a desarrollar
Barrios Unidos	IED Rafael Bernal Jiménez	Grupos focales con estudiantes media y docentes básica primaria. Entrevistas directivo-docente y DILE.
Bosa	IED Llano Oriental	Grupos focales con estudiantes básica secundaria y docentes básicas secundaria. Entrevistas directivo-docente y rector.
Rafael Uribe	IED Enrique Olaya Herrera	Grupos focales con educación inicial, docentes de media y con acudientes. Entrevistas directivo-docente y DILE.
Puente Aranda	IED La Merced	Grupos focales con docentes de básica secundaria y de media. Entrevistas directivo-docente y rector.
Usme	IED Orlando Fals Borda	Grupos focales con estudiantes de básica primaria y docentes de básica primaria. Entrevistas directivo-docente y DILE.
Santa Fe-Choachí	IED El Verjon Bajo	Grupos focales con docentes de educación inicial. Entrevistas rector y DILE.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Aplicación grupos focales CET.

Grupos focales	IED 1	IED 2	IED 3	IED 4	IED 5	IED 6
Estudiantes educación inicial			✓			
Estudiantes básica primaria					✓	
Estudiantes básica secundaria		✓				
Estudiantes media	✓					
Docentes educación inicial						✓
Docentes básica primaria	✓				✓	
Docentes básica secundaria		✓			✓	
Docentes media			✓	✓		
Acudientes			✓			

Aplicación Grupos Focales CET.

Tabla 9. Aplicación de entrevistas CET.

Entrevistas	IED 1	IED 2	IED 3	IED 4	IED 5	IED 6
Directivo docente	✓	✓	✓	✓		
Rector		✓		✓	✓	✓
Director local	✓		✓		✓	✓

Fuente: Rojas, 2017.

Por su parte, en la línea EERRP, también se tuvieron en cuenta estudiantes de todos los niveles educativos, docentes, directivos y acudientes. No se tuvo en cuenta los DILES. Las técnicas cualitativas fueron: grupos focales y cartografía social. Las IED que se seleccionaron para el pilotaje fueron:

Tabla 10. IED para la indagación cualitativa EERRP.

Localidad	Colegio	Técnica a desarrollar
Usaquén	IED Divino Maestro	Cartografía social y grupos focales: estudiantes básica secundaria, y maestros y directivos docentes
Engativá	IED Morisco	Cartografía social y grupos focales: estudiantes media y acudientes
Suba	IED Gerardo Paredes	Cartografía social y grupos focales: estudiantes básica primaria, y maestros y directivos docentes

Localidad	Colegio	Técnica a desarrollar
Ciudad Bolívar	IED Rafael Uribe Uribe	Cartografía social y grupos focales: estudiantes media, y maestros y directivos docentes
San Cristóbal	IED Veinte de Julio	Cartografía social y grupos focales: estudiantes básica primaria y estudiantes básica secundaria
Fontibón	IED Instituto Técnico Internacional	Cartografía social y grupos focales: maestros y directivos docentes, y acudientes

Fuente: Vargas, 2017.

De esta manera, la aplicación de los instrumentos, en los seis colegios, se propuso así:

Tabla 11. Aplicación de instrumentos cualitativos EERRP.

	IED 1	IED 2	IED 3	IED 4	IED 5	IED 6
Estudiantes básica primaria			X		X	
Estudiantes básica secundaria	X				X	
Estudiantes media		X		X		
Docentes y directivos	X		X	X		X
Padres, madres y acudientes		X				X

Fuente: Vargas, 2017.

Resultados de los módulos de fuentes primarias

En esta parte, se presentan la síntesis de los resultados de los tres módulos de fuentes primarias del sistema. Es de recordar que estos resultados representan el nivel descriptivo del SISPED, lo que significa que se resaltan las vivencias y experiencias respecto a la política educativa que tienen los sujetos en su cotidianidad, experiencias que son captadas desde las propias voces de los actores educativos.

Módulo cuantitativo CET

El módulo realizado por Julián Rosero inicia con las consideraciones metodológicas e instrumentales que permitieron la indagación cuantitativa en los contextos escolares sobre la línea “Calidad educativa para

todos”. Se describe el proceso de la selección de la muestra de Instituciones Educativas Distritales, así como, el número de actores educativos participantes por cada estamento, con el fin de establecer una muestra representativa de las IED de Bogotá y garantizar su validez (Rosero, 2017).

Posteriormente, se presentan los resultados por cada componente de la línea de acción. En esta síntesis, se muestran los hallazgos que más llaman la atención por presentar datos significativos en cuanto a sus porcentajes. Al respecto, en el componente “Bogotá reconoce a sus maestros”, se muestra en la categoría de formación permanente que los cursos, seminarios, diplomados y PFPD son los que más llegan a los maestros, siendo este último, el de mayor porcentaje en su culminación. En cambio, el de pasantías nacionales e internacionales es el que presenta menor dinámica. Algunos docentes de los consultados manifiestan no tener información sobre los cursos de formación permanente (30%), igual para la cátedra pedagógica (48.79%) y para las pasantías (56.36%). En un análisis cruzado se determinó que los maestros que han realizado y culminado cursos de formación permanente usan más las TIC en el aula (Rosero, 2017).

En formación avanzada, se encuentra que algunos maestros saben del apoyo que brinda la SED en formación posgradual, pero por su tipo de vinculación o por no tener información para su acceso o por considerar que no es fácil acceder, no solicitan este apoyo. Otros no tienen información y otros maestros ya presentan estudios de posgrado. Solo el 9.32% de los encuestados han recibido el apoyo de la SED (Rosero, 2017).

Por otro lado, en innovación y reconocimiento se puede observar según los resultados que los maestros participan en redes y estas han contribuido en su práctica pedagógica. En reconocimiento, algunos maestros manifiestan conocer los premios, pero pocos participan, pues algunos consideran que es difícil acceder a los mismos. Otros expresan no tener mucha información sobre los procesos para participar en los premios (Rosero, 2017).

En el componente de fortalecimiento curricular desde la gestión pedagógica, se encuentran varias categorías de análisis. En la categoría de ajuste del PEI y prácticas pedagógicas se preguntó a los participantes por los seis saberes de la Unesco, siendo el saber comunicar y el saber

compartir y convivir en la comunidad, los saberes que más se incorporan en las IED. El saber que menos se incorpora es el saber investigar. Por otro lado, reportan que el saber crear y el saber cuidarse, son los saberes que más se trabajan en educación inicial y primaria (Rosero, 2017).

Respecto al acompañamiento por parte de la SED para las transformaciones de práctica en el aula, algunos maestros manifiestan haber tenido acompañamiento (22.92%), otros parcialmente (22.37%) y otros nunca (51.10%). En acompañamiento in situ por parte de la SED, la mayoría de los maestros manifiestan no haber participado en el acompañamiento (Rosero, 2017).

En apropiación del PEI se encuentra que aproximadamente la mitad de los estudiantes manifiestan conocerlo. También los acudientes (40%) afirman conocer el PEI y manifiestan que las IED realizan acciones para favorecer los vínculos entre los acudientes y la comunidad educativa (Rosero, 2017).

En las competencias del ciudadano del siglo XXI, se incluyen la lectura y la escritura y un plan específico denominado, Plan Distrital de Lectura y Escritura “Leer es volar”. Para los encuestados, maestros y estudiantes, siempre las IED fomentan la lectura y la escritura y a veces usan la biblioteca escolar, y algunos realizan sus actividades desde el programa “Leer es volar”, además la mayoría de estudiantes manifiestan que este año leen más, escriben más y escriben mejor. En uso de las TIC la mayoría de los maestros manifiestan usar siempre (25%) y con frecuencia (30%) las TIC es sus prácticas educativas. Los estudiantes manifiestan que las salas de cómputo son suficientes, pero no tienen acceso libre a internet, solo se usa el internet para el desarrollo de las asignaturas. También manifiestan baja calidad en la conexión. Los estudiantes de media manifiestan que a veces les dan acceso a internet. Respecto a la otra competencia, el inglés, los maestros manifiestan que algunas veces realizan actividades en inglés, en especial, en educación inicial y primaria. Los estudiantes presentan percepciones encontradas sobre el nivel del inglés en la IED y la dotación del laboratorio de lenguas. Las aulas de inmersión son bien valoradas por los estudiantes, pues manifiestan que sirven para practicar (Rosero, 2017).

En el componente de atención integral diferencial y modelos flexibles, se observa que los maestros que tienen estudiantes de poblaciones con

discapacidades, en extraedad, pertenecientes a grupos étnicos, afrocolombianos, desplazados, LGTBI, con responsabilidad penal, entre otros; afirman que desarrollan estrategias didácticas inclusivas en las aulas, en especial, en los casos de discapacidad física, cognitiva o sensorial. Cuando se les preguntó a los estudiantes de media, estos tienen una percepción contraria a los maestros, pues dicen que no hay estrategias inclusivas para estudiantes con discapacidad auditiva y visual. En cuanto al respeto a la diferencia, los acudientes, en un 60%, manifestaron que existe un conducto regular para resolver los conflictos en las instituciones, pero manifiestan algunos no conocer si hay atención diferencial o modelos flexibles para estas poblaciones (Rosero, 2017).

En evaluación, algunos maestros afirman que las pruebas estandarizadas tienden a evaluar más asuntos relacionados con lenguaje, cognición, aritmética, ciencia y tecnología, por encima de otros dominios como lo relacionado con bienestar físico y socio-emocional. En cuanto al uso de los resultados de las pruebas, los docentes en su mayoría manifiestan que con los resultados ajustan contenidos y metodologías de sus asignaturas. Los acudientes afirman que los maestros socializan los resultados de las pruebas y están siempre atentos a contribuir en el mejoramiento de los resultados (Rosero, 2017).

En cuanto a la jornada única y extendida menos del 10% de los maestros consultados afirmaron haber tenido acompañamiento por parte de la SED para la implementación de la jornada única. La mayoría de los docentes manifiestan que la infraestructura no es adecuada para la implementación de la JU. Ahora bien, señalan favorable la articulación con otras instituciones para el desarrollo de actividades, las cuales tienen espacios adecuados (Rosero, 2017).

Por último, en el desarrollo integral de la educación media se presenta buena valoración por los espacios de laboratorio, bibliotecas y aulas, las actividades diversificadas en áreas de conocimiento y las altas capacidades de los maestros para el manejo de las áreas de profundización. También maestros como estudiantes destacan los proyectos interdisciplinarios que desarrollan y la información sobre carreras, ocupaciones e IES que se les brinda a los estudiantes. Los acudientes como estudiantes valoran las actividades que se realizan para el desarrollo de la media como orientación vocacional, proyecto de vida y servicio social (Rosero, 2017).

Módulo cualitativo CET

Este módulo realizado por Luís Ignacio Rojas presenta los resultados de la información cualitativa de la línea de acción “Calidad educativa para todos”. En sus primeros apartes, se hace una contextualización de los métodos cualitativos; el foco, las preguntas orientadoras y la descripción del proceso de indagación; la matriz de categorías de análisis; la descripción de las técnicas realizadas; los actores educativos participantes en este módulo y la codificación de técnicas e IED para el análisis de la información (Rojas, 2017).

Posteriormente, se presentan los resultados por cada componente de la línea y sus acciones planteadas por el PSE. Los resultados presentan fragmentos de las voces de los actores, rescatando sus vivencias y experiencias respecto a la política educativa. Estas voces reflejan a los actores situados y diferenciados, es decir, cada uno desde su localidad, institución e identidad, expresa su propia experiencia, la cual no es generalizable, sino que es única y particular. A continuación, se realiza un resumen de los hallazgos y conclusiones más importantes:

Para destacar dentro del componente “Bogotá reconoce a sus maestros”, se observa que los actores educativos plantean que hay cursos de formación permanente por parte de la SED, pero estos no se ajustan a los horarios de los maestros, los rectores deciden quién entra en un proceso de formación desde los Planes institucionales Anuales de Formación (PIAF), no se reconoce el tiempo de formación en el tiempo laboral, no se dan permisos, algunos cursos no se ajustan a las necesidades contextuales, entre otros aspectos. En formación posgradual, hay diferentes sentires, unos plantean que las becas desde la SED no son suficiente y se han limitado solo a universidades acreditadas, muchos realizan posgrados por su propia cuenta, los docentes provisionales no entrar en beneficios de formación, hay mayor deseo de hacer maestrías y doctorados que especializaciones, entre otros aspectos (Rojas, 2017).

En cuanto a innovación, los docentes manifiestan que se deben premiar también soluciones que hace el maestro en el aula, no solo innovaciones. Sin embargo, se tiene una buena apreciación de manera general por las premiaciones y reconocimientos a la innovación. Se considera la media fortalecida y la jornada única como innovaciones educativas. En reconocimiento docente, se plantean los procesos dispendiosos para

obtener premios, que el mejor reconocimiento es confiar en el maestro, los maestros provisionales no están incluidos en reconocimiento, entre otros aspectos (Rojas, 2017).

En el componente de fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica, se observa que en cinco de los seis colegios consultados, se manifiesta que el acompañamiento por parte de la SED para el ajuste curricular ha sido esporádico, lo ven más como visitas y no como acompañamiento, aunque valoran la presencia de la SED. Respecto a la práctica pedagógica se valora por parte de estudiantes las prácticas vivenciales en el aula y los maestros valoran la articulación en los diferentes niveles educativos, otros por su parte, dicen que la carga académica es pesada (Rojas, 2017).

En las competencias del ciudadano de hoy, se observa que la lectura y la escritura son dos aspectos considerados importantes en el proceso de formación, por tanto, las IED trabajan permanentemente en el tema. Sin embargo, no tienen apropiado el programa “Leer es volar” y el uso de bibliotecas no es muy alentador. Respecto al inglés, se plantea que no está transversalizado, por tanto, es difícil garantizar una Bogotá bilingüe, solo está en la clase de Inglés y los maestros no dominan el inglés para enseñar las diferentes áreas en idioma inglés. Igual que con inglés, las TIC se reducen a la clase de Informática, solo algunos casos usan las TIC como recurso didáctico (Rojas, 2017).

En cuanto a la atención integral diferencial se reconoce el esfuerzo por atender y respetar la diversidad, pero falta mayor apropiación del modelo. Respecto a la evaluación algunos actores educativos manifiestan que se usa como instrumento de poder, otros piensan que las pruebas estandarizadas están descontextualizadas, que se juzga al maestro según los resultados de las pruebas; otros en cambio, piensan que son necesarias para medir las competencias de los estudiantes (Rojas, 2017).

En cuanto a la jornada única, se plantea que es una directriz nacional, pero los colegios todavía presentan diversidad de jornadas, aunque algunos las vienen implementando. Se presenta entre estos últimos, sea jornada única o extendida, reparos con los centros de interés, pues no están articulados al currículo y PEI. Por el contrario. Otros maestros dicen que ha sido un cambio favorable, que se ha logrado un trabajo multidisciplinario y articulación entre áreas. Por último, en este tema

se comenta los problemas de espacios físicos y materiales pedagógicos para atender la jornada única. Algunos colegios han podido realizar actividades en otros espacios distintos al colegio, manifestando viable la implementación de la JU (Rojas, 2017).

Por último, en educación media se encontró que hay poca oferta por parte de las instituciones para la exploración de áreas de profundización de conocimientos u ocupacionales. Se rescata el trabajo sobre proyecto de vida realizado en las instituciones y los convenios con las universidades y el SENA. Se afirma que la mayoría de los estudiantes no tendrán acceso a la universidad por motivos económicos, sería bueno no encaminar los proyectos de vida y las áreas de profundización solo a carreras profesionales (Rojas 2017).

Al final, el documento presenta conclusiones de la parte metodológica, conclusiones por componentes y conclusiones generales del SISPED.

Módulo temático EERRP

Este módulo realizado por Lina María Vargas se centra en el análisis mixto de la línea de acción Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EERRP). En su primera parte, se hace una contextualización sobre la parte metodológica, es decir, en qué consistió lo cualitativo, en qué consistió lo cuantitativo, qué técnicas se usaron, la matriz categorial que permitió la indagación como el análisis, la consulta a documentos de política de la SED, entre otros aspectos (Vargas, 2017).

Posteriormente, se presentan los resultados por cada unidad de análisis, combinando datos cuantitativos y datos cualitativos. Se destacan los siguientes resultados: en convivencia y clima escolar se reconoce la aceptación de la diferencia en la cotidianidad escolar, en donde los estudiantes tienen presente más las diferencias corporales, estéticas y de religión; mientras que los maestros las diferencias étnicas, de género, por discapacidad y por desplazamiento forzado. Se destacan categorías emergentes como la dignidad laboral y la ausencia de normatividades que dejan desprotegidos a los maestros respecto a contextos escolares complejos (Vargas, 2017).

Respecto a la cátedra de paz, una de las acciones destacadas en el PSE, se observa que no es clara la diferencia entre esta y otras iniciativas que

se tienen institucionales o interinstitucionales que trabajan la paz, la ciudadanía o resolución de conflictos. Igualmente, se encontró que esta cátedra no es un proyecto transversal en las IED, sino que se ubica en el área de Ciencias Sociales; lo anterior es considerado adecuado para algunos maestros, pero para otros no (Vargas, 2017).

En cuanto a entornos escolares, se encuentra que los estudiantes de todos los niveles, pero en especial, los de secundaria y media, participan en actividades para el mejoramiento del entorno escolar. El espacio que se mencionó frecuentemente en las instituciones indagadas fue la huerta escolar (Vargas, 2017).

Por su parte, en la categoría de participación, se observa que los estudiantes sienten que sus demandas no son escuchadas o tenidas en cuenta, temas como: eventos, ropa, juegos, uso de espacios lúdicos en el colegio, plantean los estudiantes. Por otro lado, la participación se asocia frecuentemente a la actualización del manual de convivencia y al gobierno escolar. Los maestros tienen una buena valoración de los ejercicios participativos en el gobierno escolar, mientras que algunos estudiantes contradicen esa percepción. El manual de convivencia es más apropiado por los estudiantes de primaria que de secundaria y media (Vargas, 2017).

En el tema de liderazgo se encuentra que las iniciativas son trabajadas más desde el aula de clase por parte de los maestros, en proyectos conjuntos con los estudiantes o incentivando el liderazgo dentro de la formación. En los datos cuantitativos se observa un alto porcentaje de maestros que manifiestan que encuentran apoyo por parte de las instituciones para el desarrollo de sus propuestas e iniciativas. En ese sentido, la vivencia y la experiencia sobre el liderazgo por parte de los maestros, depende mucho de las márgenes de autonomía que brinden la rectoría y los directivos docentes (Vargas, 2017).

En relación con las alianzas pedagógicas entre el sector educativo privado y el público, en general hay un relacionamiento aún muy escaso y limitado entre las diferentes instituciones. En la información cualitativa se encuentra que las alianzas están referidas a cajas de compensación —en relación con varios convenios—, universidades, instituciones universitarias y tecnológicas, entidades públicas de cultura, recreación, deporte, entidades de salud, policía, entre otras muchas. No se encuentra información de alianzas con colegios privados (Vargas, 2017).

La relación entre las familias y las IED es bastante ambigua. En la indagación cualitativa, los acudientes quienes participaron hacen parte de grupos de padres y madres especialmente comprometidos con la educación de sus hijos e hijas, por lo que hay un reconocimiento favorable de lo que hace el colegio en favor de sus hijos, y no hay muchas manifestaciones negativas frente a la institución o a los maestros y maestras. Por su parte, estos últimos sí brindan más testimonios negativos respecto a la falta de responsabilidad de los padres y madres, en especial los que no tienen mayor relación con el colegio Las escuelas de padres y madres, si bien fueron mencionadas, no tuvieron mayor desarrollo en las conversaciones (Vargas, 2017).

Por último, respecto a la categoría de atención de casos especiales, las vivencias difieren entre los acudientes y los maestros, los primeros manifiestan una alta confianza en que el colegio maneja los casos complejos y difíciles, como los accidentes o conflictos presentados en el entorno escolar, los segundo, manifiestan no contar con suficiente apoyo por parte de otras entidades públicas con las cuales se podría garantizar una atención integral de esos sucesos (Vargas, 2017).

Finalmente, se presentan las conclusiones del módulo en dos sentidos, el primero, referido a aspectos metodológicos de la indagación, y el segundo, sobre los resultados obtenidos por categoría de análisis.

Dimensión descriptiva. Resultados de los módulos de fuentes secundarias

En esta parte, se presentan la síntesis de los resultados de los tres módulos de fuentes secundarias del sistema. Es de recordar que estos resultados representan el nivel descriptivo del SISPED, las fuentes secundarias representan las voces de instituciones del sector educativo desde sus documentos escritos.

Módulo de análisis de documentos del MEN

En este módulo realizado por Omar Orlando Pulido, se analizaron treinta y nueve documentos del MEN y de política educativa nacional para establecer su relación con los contenidos de las dos líneas estratégicas objeto de seguimiento del SISPED. El primer capítulo presenta el corpus documental sobre el cual se realizó la consulta, en donde se mencio-

nan los documentos generales de la Política del Gobierno Nacional y del MEN relacionados con CET y EERRP. También, se analizó la guía metodológica elaborada por el MEN para la construcción de los planes sectoriales de educación de las entidades territoriales (Pulido, 2017).

En el segundo capítulo se “presenta el análisis de los documentos organizado para cada una de las dos líneas estratégicas y sus componentes. En cada uno de ellos se presenta la política definida por el MEN y la manera como es recogida en cada componente, así como una síntesis analítica e interpretativa sobre ellas” (Pulido, 2017, p. 9). En la Línea CET se presenta un horizonte histórico desde la ministra María Fernanda Campos (periodo 2010-2014) hasta la actualidad, donde se muestra la importancia de la calidad de la educación en las políticas nacionales y de gobierno. Las líneas estratégicas de acción que propuso el MEN para lograr la calidad y ser Colombia la más Educada en 2015 son: Excelencia docente, Jornada única, Colombia bilingüe, Colombia libre de analfabetismo y Más acceso a la educación superior de calidad (Ministerio de Educación Nacional, 2015). Entre los objetivos misionales se desataca el que se refiere a “mejorar la calidad de la educación, en todos los niveles, mediante el fortalecimiento del desarrollo de competencias, el Sistema de Evaluación y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad” (Citado por Pulido, 2017, p. 19). Desde este horizonte se diseña el Índice Sintético de Calidad Educativa ISCE entre el MEN y el ICFES medir la calidad educativa en las Instituciones Educativas (Pulido, 2017).

Respecto a lo anterior, se puede afirmar que desde las bases del Plan Sectorial de Educación (PSE) de Bogotá, la línea de acción CET se encuentra alineada con las políticas nacionales, pues apunta a la calidad fortaleciendo los siguientes ejes o componentes: Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos docentes; fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica; uso del tiempo escolar: jornada única y extendida; y desarrollo integral de la educación media (Pulido, 2017).

En la síntesis analítica que se presenta en este módulo, se plantea la continuidad en la armonización de esta línea estratégica con la política trazada desde el MEN en los últimos periodos de gobierno. Desde hace varias décadas el factor regulador de la política educativa ha sido el concepto de “mejoramiento de la calidad de la educación”, argumento que deja un sinsabor sobre si es, realmente, el problema central que debe ser afrontado en perspectiva estratégica. ¿Será cierto que la “calidad”

es el principal, o tal vez el único, problema que aqueja a la educación? El asunto se complica todavía más cuando al concepto de “calidad” se le asocia el de “excelencia”, que sugiere un grado superlativo de calidad, como si ésta no fuera suficiente (Pulido, 2017, p. 29). Ahora bien, se plantea que, desde el enfoque de derechos, se supondría que la calidad es un atributo intrínseco del derecho a la educación, por tanto, no debe ser considerada como el factor regulador de la política.

Sin embargo, desde la perspectiva del MEN y la SED se debe velar por el “mejoramiento de la calidad educativa”, y esta se asocia a la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes en pruebas nacionales e internacionales, así como, del desempeño de los docentes. Por tanto, la calidad es igual a resultados favorables en unas pruebas estandarizadas (Pulido, 2017). De ahí resulta el Índice Sintético de Calidad ISCE elaborado por el MEN y el ICFES, como medidas de la calidad en las IED. El PSE lo toma como referencia para evaluar la calidad de las instituciones y las competencias de los estudiantes. Al revisar la línea estratégica de CET se observa, por ejemplo, elementos relacionados con los aspectos anteriores: “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos: Excelencia docente”; “Fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica: estándares, competencias y evaluación”. Los dos componentes restantes: uso del tiempo escolar: jornada única y extendida; y desarrollo integral de la educación media, son subsidiarios del énfasis en la calidad (Pulido, 2017, p. 30).

Por otro lado, en la línea de acción de Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EERRP); se plantea al conflicto armado colombiano como el centro de la necesidad de plantear esta línea en el plan sectorial, pues la reconciliación requiere que el sector educativo aporte a la construcción de la paz, la convivencia, la ciudadanía, la democracia, entre otros aspectos. Las reglamentaciones, además, confirman esta necesidad, desde la Ley 115 de 1994 —Ley General de Educación—; los planes decenales 1995-2005, 2006-2016 y el actual, los lineamiento curriculares y la creación de cartillas para las competencias ciudadanas, la Ley 1620 de 2013 —Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar—, el Decreto 1956 de 2013, Plan de Gobierno “Colombia la más Educada” 2014-2018, las cátedra de paz con la Ley 1732 del 2014 hasta las guías pedagógicas que contribuyen a la convivencia ciudadana. Todo

este marco plantea el interés y la necesidad de los gobiernos, la promoción por la paz, la convivencia, la ciudadanía y la democracia (Pulido, 2017).

Al revisar las bases del PSE se observa que en esta línea se establecieron varios ejes o componentes: cátedra de paz, participación ciudadana, fortalecimiento planes y manuales de convivencia, fortalecimiento del liderazgo educativo, mejoramiento de entornos escolares, protocolos de la Ruta de Atención Integral, alianzas público-privadas, entre otros temas (Pulido, 2017).

En la síntesis analítica que presenta en el documento, se plantea que la política del MEN respecto de esta línea “se estructura en dos campos principales: el desarrollo de competencias ciudadanas en el marco del “Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”, creado por la Ley 1620 de 2013 y su Decreto Reglamentarios 1965 de 2013, y la implementación de la Cátedra de Paz” (Pulido, 2017, p. 37). Lo anterior muestra correspondencia o alineación de la política nacional de educación con la política sectorial de educación de Bogotá.

Por último, se presentan conclusiones generales como complemento a lo encontrado en el análisis, y se puntualizan algunos elementos que pueden ser relevantes en la elaboración de los productos arrojados por el SISPED en materia de continuidades y rupturas en la política educativa distrital reciente, para aportar al análisis exógeno del sistema en sus dimensiones comprensiva y crítica.

Módulo de análisis de documentos de fuentes externas

Este módulo fue realizado por Gabriel Torres. Se revisaron en total veintiocho documentos, pero se consideraron para la construcción del módulo, los documentos de política educativa de la UNESCO, la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS y el acuerdo de Incheon como documentos internacionales. A nivel nacional, se revisaron los informes de Calidad de Vida que desarrolla el programa Bogotá Como Vamos BCV, la Gran Encuesta Integral de Hogares 2016, 2017, los informes de los formularios C600 a y b, con los resultados de educación 2016, los informes que presentó la oficina de Planeación de la Secretaría

Distrital por solicitud de un derecho de petición realizado por el programa BCV, desde donde se extrajeron los datos y se elaboraron las gráficas y tablas del perfil educativo de Bogotá (Torres, 2017).

En la parte internacional, se cita los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el tercer informe denominado: *Replantear la Educación: ¿Hacia un Bien Común Mundial?* (UNESCO, 2015), los cuales sugieren nuevas miradas en la educación y retos para los próximos años. Estos dos documentos son tenidos en cuenta en el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá y el Plan Sectorial de Educación (Torres, 2017). En cuanto al tercer informe, se comenta que la propuesta de replanteamiento de la educación se centra en “los aprendizajes que propicien una mayor justicia, la equidad social y la solidaridad mundial. La educación debe servir para aprender a vivir en un planeta bajo presión” (UNESCO, 2015, p. 4, citado por Torres, 2017, p. 10). Lo anterior significa que el centro no está en la enseñanza sino en el aprendizaje. También se mencionan las tensiones que existen sobre los modelos de crecimiento económico y el aumento de la pobreza y la contaminación ambiental, así como el aumento de la violencia. Lo anterior requiere que la educación cambie y responda a las demandas y necesidades actuales.

Posteriormente, se comenta que el informe habla de la importancia de las TIC, las redes sociales y los nuevos ambientes de aprendizaje, que generan otro tipo de aprendizajes y relaciones entre los actores educativos. También, sobre la enseñanza de los derechos humanos y la resolución de los conflictos. Vuelve y se plantea los cuatro pilares de Delors —Aprender a conocer, Aprender hacer, Aprender a ser y Aprender a vivir juntos—, que de acuerdo con los problemas actuales adquieren una nueva vigencia (Torres, 2017).

Por otro lado, se cita el acuerdo Incheon, en donde se recogen tanto lo expresado en el informe *Replantear la Educación. ¿Hacia un Bien Común Mundial?* (UNESCO, 2015), como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (UN, 2015, citados por Torres, 2017).

El objetivo global queda definido como: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (ONU, 2015, p. 29, citado por Torres, 2017, p. 16). También en el documento se cita la Declaración de Buenos Aires realizada el 24 y 25 de enero de 201, en ésta se establece la nueva visión

regional de la educación hacia el 2030. En la declaración, se enfatiza en el derecho a la educación y su importancia en la construcción de la paz, el desarrollo sostenible, el respeto a las diferencias, el trabajo digno, la igualdad de género, entre otros (UNESCO, citado por Torres, 2017). Igualmente, se establece la relación entre la educación y el mundo para el trabajo, currículos pertinentes a las necesidades actuales, la formación docente, las ciudades educadoras, la educación multicultural, el bilingüismo, entre otros aspectos (Torres, 2017).

En el cierre de esta primera parte del módulo, se establece la relación entre las políticas internacionales descritas anteriormente y el PSE de Bogotá. Se plantea que existe articulación entre las propuestas internacionales y regionales con el PSE de Bogotá. Por esta razón, el planteamiento de la línea de acción “Calidad educativa para todos” en el PSE refleja esta simetría, en donde se retoman: la transformación curricular, la flexibilización de ambientes de aprendizaje, las competencias, el uso de las tecnologías de información y comunicación, la inclusión, entre otros ejes (Torres, 2017).

En el informe de la UNESCO se da relevancia al rol de los docentes en las transformaciones de la escuela y de la sociedad, buscando reconocer social, económica y profesionalmente esta labor, lo cual queda de manera sólida en el PSE al estructurar el eje de “Bogotá reconoce a sus maestros”, construyendo una estrategia que articula las diferentes formas de formación y cualificación docente, así como reconocimientos a su labor (Torres, 2017).

Lo que es relevante en el PSE es el énfasis a través de la estrategia del *Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz* que recoge esa mirada humanista que propone la Unesco, también influenciada por la coyuntura de Paz y Reconciliación en la que el país está. Quizás desde esta perspectiva se pudiera integrar todo el trabajo, como una forma sugerida en la Unesco, para poner presente las implicaciones del cambio climático y su influencia en la exclusión de los más vulnerables del sistema educativo y los problemas del desarrollo (Torres, 2017, pp. 22-23).

Por último, en el módulo se presenta el perfil educativo de Bogotá, a partir de revisar la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y el

formulario C600 a y b del DANE. También se utilizó datos provenientes de la oficina de Planeación Distrital. Se presentan datos como acceso y cobertura, en donde se observa que la población estudiantil empieza a decrecer a partir del 2010 y se reporta 56.213 niños(as) fuera del sistema educativo. También en las estadísticas recientes se muestran una tendencia a la baja de en la matrícula en todos los niveles educativo, es especial, a partir del 2013 (Torres, 2017).

Por otro lado, es interesante para el caso de Bogotá observar “cómo la población docente sigue creciendo para cada uno de los años, que refleja el interés por resolver lo que la Ratio había dejado al poner una relación promedio de docentes por estudiante en las diferentes zonas, lo cual llevó a que, en la práctica, se diera hacinamiento por aula, pues, para cumplir con la Ratio se llegaba a que por salón hubiera hasta cuarenta estudiantes”. Hoy se observa una relación de 24,2 estudiantes promedio por docente (Torres, 2017. p. 31).

Igualmente, el módulo presenta estadística en atención a la primera infancia, cobertura por nivel educativo y localidad, deserción y sus causas, repetición, tasa de extraedad, resultados de las pruebas saber y resultados del ISCE (Torres, 2017). Por último, el módulo presenta las conclusiones del ejercicio realizado y de los hallazgos encontrados desde los documentos consultados.

Resultados análisis de informes de gestión de la SED

Este módulo realizado por Martha Vives empieza realizando distinciones conceptuales sobre qué son fuentes primarias y secundarias, qué es un análisis documental, qué es la gestión pública, qué es un informe de gestión, entre otros. Se plantea que el análisis se realizó a partir de la revisión de ocho documentos que están relacionados explícitamente con la gestión de la Secretaría de Educación: dos de la SED, dos de la Secretaría Distrital de Planeación SDP y cuatro documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre la gestión de la SED. Adicionalmente se incluyó la información de la página web de la SED (Vives, 2017).

El módulo está organizado por las dos líneas de acción objeto de seguimiento. A continuación, se presenta un resumen de los indicadores y sus avances de cada línea para ver cada indicador con meta, logro y

presupuesto; se recomienda ver el documento completo en los anexos de este informe.

Programa o línea estratégica “Calidad educativa para todos” (CET)

Según el documento *Sintético de balance de gestión* de la SED se invirtió el 60.2 % de los recursos destinados en educación para esta línea estratégica o programa en el cuatrienio, ya que la apuesta por la potenciación de los saberes esenciales para la vida, la formación docente, los ambientes de aprendizaje, la evaluación educativa, la educación media y las competencias centradas en la apropiación de las TIC, la lectura-escritura y el bilingüismo, se consideran fundamentales para el Plan Sectorial de Educación (SED, documento *Sintético Balance de Gestión* 2016, 2017, citado por Vives, 2017).

En el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) 2015, Bogotá alcanzó en primaria un puntaje de 6.32, en secundaria 6.03% y en media 6.89%. Los valores a nivel nacional fueron: 5.42 en primaria (puesto 9), 5.27 en secundaria (puesto 15) y 5.89 en media (puesto 14), lo que significa que la ciudad se encuentra por encima del promedio nacional —95 entidades territoriales certificadas entraron en el ISCE—, pero es necesario alcanzar estándares óptimos de calidad (SED, Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bases del Plan Sector Educación, 2017). Para esto, se debe realizar acompañamiento pedagógico, fomentar el empoderamiento de actores educativos, promover las competencias socio-emocionales, mejorar los entornos escolares, entre otras acciones (Vives, 2017).

El Distrito ha realizado varias acciones como el programa 40x40 (113 IED), la jornada única (34 IED), la media fortalecida (241 IED), programas de formación posgradual (612 maestros), programas de formación permanente (2.492 maestros), entre otros (SED, Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bases del Plan Sector Educación, 2017, citado por Vives, 2017). Sin embargo, se siguen presentando varios desafíos para la ciudad, lo que plantea como base, la formulación de la línea estratégica o programa “Calidad educativa para todos”. Esta Línea presenta varios elementos o componentes para su desarrollo:

- “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos líderes de la transformación educativa”.
- Uso del tiempo escolar y jornada única.
- Fortalecimiento de los proyectos educativos institucionales (PEI) con énfasis en el mejoramiento institucional desde el componente pedagógico–académico.
- Evaluación para transformar y mejorar.
- Competencias para el ciudadano de hoy.
- Atención educativa desde el enfoque diferencial.
- Desarrollo integral de la educación media.

Tabla 12. Resumen del Avance de la Gestión En CET 2016

Componente	Indicador	Meta 2016	Cumplimiento 2016	Al plan de desarrollo
“Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos líderes de la transformación educativa”	384. IED con talento humano	361 IED	100%	96.01%
	385. Directivos y docentes participando en programas de formación	3.877 docentes y directivos participando en programas de formación	2.785 (71.83%)	24.43%
	386. Centros de innovación	0	Se avanzó en el diseño pedagógico y operativo	0.00%
Uso del tiempo escolar y jornada única	395. Matricula oficial jornada única	7%	8.18% (116.86%)	27.27%
	395. Matricula oficial en actividades del uso del tiempo escolar	27%	30.32% (112.30%)	86.63%
Fortalecimiento de los proyectos educativos institucionales (PEI)	390. IED acompañadas en el fortalecimiento curricular	21%	21% (100.00%)	23.93%
	393. Sistema integral de evaluación y acreditación de la calidad en educación	0.50	0.50 (100.00%)	60.00%

Componente	Indicador	Meta 2016	Cumplimiento 2016	Al plan de desarrollo
Fortalecimiento de los proyectos educativos institucionales (PEI)	394. Línea de base de estudiantes con trastornos de aprendizaje	0	0 (0.00%)	0.00%
	388. IED con uso y apropiación de TIC	5%	4.96% (99.20%)	10.70%
	392. Estudiantes de grado 11° en nivel B1 o superior en inglés	4%	6% (150%)	72.00%
	391. IED con el nuevo plan de lectura y escritura	5%	7.83% (156.60%)	7.83%
Acceso y permanencia con enfoque local y/o enfoque de atención diferencial	389. IED acompañadas en el modelo de atención educativa diferencial	100%	100%	40.00%
	398. Estudiantes en extraedad en el sistema educativo	7.309	7.372 (100.86)	57.71%
	397. Niños, niñas, adolescentes y adultos desescolarizados	3.000	3.010 (100.33%)	26.68%
	403. Atención de adultos	1.000	1.375 (137.50%)	10.58%
	400. IED con Alimentación escolar.	100%	100%	40.00%
	402. Implementación Ruta de acceso y permanencia escolar.	25%	25% (100.00%)	30.00%
	401. Planes de cobertura educativa.	20 localidades	20 (100.00%)	40.00%
Desarrollo integral de la educación media	387. IED en procesos de fortalecimiento de la Educación Media	250 IED	263 (105.20%)	97.41%

De acuerdo con los informes presentados por la SED, la SPD y la Alcaldía, se puede concluir que el programa o línea estratégica “Calidad educativa para todos”, presenta un avance significativo, ya que en la mayoría de sus componentes se observa aproximadamente el 100%, el 100 % o más del 100% de su cumplimiento. Los que presentan mayores avances son jornada única y actividades del uso del tiempo escolar —jornada extendida—, ya que desde el gobierno nacional se constituyen en una directriz fundamental para el mejoramiento de la calidad educativa. Por otro lado, se observan avances en el desarrollo de las competencias del ciudadano de hoy, en especial, en inglés, lectura y escritura, competencias que desde el Gobierno Nacional como en el Gobierno Distrital, se han convertido en agendas prioritarias en el desarrollo integral de los estudiantes. Igualmente, se presentan avances significativos en atención educativa en adultos y en el fortalecimiento de la educación media. Esta última, también se encuentra en la agenda nacional, en donde se plantea como prioritaria la articulación de la media con la educación superior y con la educación para el trabajo y el desarrollo humano. De igual forma, se presenta continuidad con el Gobierno Distrital anterior, de mantener como prioritario el fortalecimiento de la educación media (Vives, 2017).

Por otro lado, se presentan avances según lo programado en el acompañamiento al ajuste curricular y a la implementación del modelo de atención educativa diferencial, en talento humano en las IED, en uso y apropiación de las TIC, en atención a estudiantes en extraedad y desescolarizados, en alimentación escolar, en ruta de acceso y permanencia —transporte escolar— y en planes de cobertura. El componente que presenta retraso en la línea es la participación de directivos y docentes en programas de formación (Vives, 2017).

Lo anterior significa que el desarrollo del programa CET va por buen camino, si continúa así, se podrá cumplir con las metas definidas en el Plan Sectorial de Educación y en el Plan de Desarrollo de Bogotá. Por ejemplo, los avances en jornada única como en jornada extendida, educación media, modelo de atención educativa diferencial, las competencias en inglés y en lectura y escritura, y la atención a estudiantes en extraedad-desescolarizados-adultos; se constituirán en factores fundamentales para que la ciudad se convierta en un ambiente educativo (Vives, 2017).

Respecto a la ejecución presupuestal, se observa que en la mayoría de los componentes se ejecutaron los recursos según lo programado, pues sus

avancen son aproximadamente del 100% o del 100%. Solo se presentan retrasos en dos componentes, centros de innovación y plan de lectura y escritura. En este último componente, se resalta que su ejecución presupuestal fue muy baja, pero el avance de su gestión fue más alto de lo esperado. Lo anterior significa, probablemente, que el programa “Leer es volar” puede presentar avances significativos sin tanto presupuesto. En centros de innovación, se reconoce que la ejecución es baja, pues a partir de 2017 se estableció la apertura del primer centro de innovación, lo que sugiere que después de este año hasta finalizar el cuatrienio, se invertirá la mayoría de los recursos destinados para este componente en la apertura de los tres centros. Para 2016, se debió programar menos presupuesto en este componente, ya que solo se enfocó al diseño pedagógico y operativo de los centros (Vives, 2017).

Programa o línea estratégica Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EERRP)

Este programa o línea estratégica considera que la escuela es la institución más importante para construir una Bogotá en paz. Se trabajan temas como ciudadanía, entornos escolares, planes y manuales de convivencia, participación, paz, competencias socio-emocionales, entre otros. Esta línea estratégica se realiza a partir de la articulación de varios actores, ya que el reencuentro, la reconciliación y la paz requieren aunar esfuerzos entre todos, un solo actor como la escuela no es suficiente, se requiere la colaboración de la familia, de las autoridades locales de diversos sectores, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios y la comunidad en general. El propósito es construir una Bogotá en paz, a través de incidir en tres ambientes: las aulas, las instituciones educativas y los entornos escolares (Vives, 2017). Al respecto, el documento de la SED sobre las *Bases del Plan Sector Educación* dice lo siguiente:

Este programa busca 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. Para ello, se aunarán esfuerzos con el objetivo de empoderar a actores y líderes del sector con el fin de aportar a la construcción de una Bogotá en paz y a la consolidación del proceso de aprendizaje de los estudiantes, mediante el desarrollo de competencias socioemocionales, el

fortalecimiento de la participación, la cultura ciudadana, la convivencia y el mejoramiento del clima escolar y de aula y de los entornos escolares para la vida (SED, Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bases del Plan Sector Educación, 2017, p. 47, citado por Vives, 2017).

Para ello se propone: 1) potenciar las capacidades de los directores locales de educación y de los rectores en temas de participación, convivencia y clima y entornos escolares, 2) enfocar los planes de convivencia hacia el reencuentro, la reconciliación y la paz; 3) consolidar la incorporación de los temas y proyectos transversales a los PEI, en el marco de la autonomía escolar; 4) hacer visible dentro de los PEI la Cátedra de la Paz y los contenidos asociados al currículo de cultura ciudadana; 5) mejorar los entornos escolares; 6) consolidar el Observatorio de Convivencia Escolar para generar estrategias de prevención, intervención, seguimiento y evaluación encaminadas a mejorar el clima y los entornos escolares; y 7) generar espacios de comunicación y socialización (SED, Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Bases del Plan Sector Educación, 2017, p. 51, citado por Vives, 2017).

Tabla 13. Resumen del Avance de la Gestión en EERRP 2016.

Componente	Indicador	Meta 2016	Cumplimiento 2016	Al plan de desarrollo
Cátedra de Paz	417. Implementación de la Cátedra de Paz en IED.	8%	8% (100.00%)	25.87%
Entornos escolares	415. IIE intervenidas para el mejoramiento de entornos escolares	8 IED	8 IED (100.00%)	26.67%
Escuela de padres y familia	416. Fortalecimiento de escuela de padres y familia.	7%	7.76% (110.86%)	-

Componente	Indicador	Meta 2016	Cumplimiento 2016	Al plan de desarrollo
Formación participación ciudadana rectores y DILES	412. DILES y rectores formados en participación ciudadana	16%	16% (100.00%)	8.00%
Observatorio de convivencia escolar	413. Implementación del Observatorio de convivencia escolar	20%	20% (100.00%)	20.00%

De acuerdo con la información de esta línea estratégica, se concluye que se está cumpliendo con las metas programadas en cada uno de sus componentes, ya que todas cumplen con el 100% según su programación, y una de ellas, incluso cumple con el 110.86%. Lo anterior significa que existe una apuesta por el gobierno distrital clara de fortalecer la paz, la participación ciudadanía, la convivencia, las escuelas de padres y el mejoramiento de los entornos escolares. Esto tiene relación con la apuesta del Gobierno Nacional sobre la convivencia y la paz, y en especial, en época del posconflicto (Vives, 2017).

Según la información registrada, esta línea estratégica presenta ejecución acorde a lo programado, pues la mayoría de sus componentes tuvieron ejecución del 100%. Solo el componente de formación en participación ciudadana para DILES y rectores tiene una ejecución presupuestal de 94.86%, que, aunque no es del 100%, presenta buena ejecución respecto a lo esperado. Por lo anterior, en esta línea, se tiene correspondencia entre los presupuestos ejecutados y los avances en las metas establecidas para 2016 (Vives, 2017).

Al final del informe, se presenta unos datos de interés sobre ambientes de aprendizaje, en donde se presentan retrasos en restituciones, terminaciones y ampliaciones de infraestructura, lo que puede afectar la implementación de jornada única y los aprendizajes de los estudiantes (Vives, 2017). Posteriormente, se presentan las conclusiones del módulo.

Triangulación de la información

Esta parte contiene el desarrollo de la dimensión analítica del SISPED. Esta dimensión da cuenta de la información descriptiva, pero desde los

lugares de sentido del Plan Sectorial en Educación: ciudad educadora, Ambientes de Aprendizaje y Competencias. Para el análisis, se tomaron las categorías que tenían mayor relación con cada uno de los lugares de sentido, de la siguiente manera:

- Ciudad educadora: de la línea EERRP se seleccionó convivencia y paz, entornos escolares y relación familia-escuela.
- Ambientes de Aprendizaje: de la línea CET se seleccionó prácticas de aula, jornada única y educación media.
- Competencias: de la línea CET se seleccionaron las competencias del ciudadano del siglo XXI y evaluación.

Ciudad educadora

El concepto de ciudad educadora viene de tiempo atrás, desde el primer encuentro internacional de ciudades educadoras en Barcelona en 1990, en el cual se establecieron sus principios básicos. Posteriormente, se empezó a generar movimientos y encuentros posteriores para consolidar una postura conceptual sobre el tema y generar compromisos en las diversas regiones y países en el mundo. Por ejemplo, en el Encuentro de Ministros realizado en Buenos Aires (24 y 25 de enero de 2017), se reafirma la declaración de Incheon, respecto a fortalecer las ciudades de aprendizaje en la región.

La ciudad educadora se define como aquella ciudad convertida en ambientes de aprendizajes, en donde cada lugar es un escenario de aprendizajes para todos los ciudadanos. Esto implica un esfuerzo por la intersectorialidad y la interinstitucionalidad. En el PSE aparece la ciudad educadora como horizonte de sentido, lo que significa concebir a Bogotá como escenario de aprendizaje para todos.

Cuando se revisa los resultados de los módulos, explícitamente no se encuentra la relación entre los componentes de las dos líneas analizadas con ciudad educadora, pero, implícitamente se pueden establecer algunas relaciones, en especial, con entornos educativos y la intersectorialidad que parecen en jornada única y extendida.

En la línea EERRP se encuentra la categoría de convivencia, este término significa vivenciar con el otro, los otros y lo otro. Al revisar los resultados, se encontró que la convivencia es vivenciada de manera dis-

tinta en las IED, pues en algunas instituciones hay menos problemas relacionales que en otras. En todas se observó que los maestros tratan de mediar en los conflictos escolares, formando en el respeto por el otro y la aceptación de la diferencia. Se determinó que el manual de convivencia sirve como un orientador en los comportamientos de los estudiantes, regula y establece sanciones en caso de incumplir una norma. Por último, se observó que las IED trabajan en temas de paz y resolución de conflictos como competencias que deben tener los estudiantes (Vargas, 2017). Esta categoría tiene relación con ciudad educadora en el sentido de la formación ciudadana, la Escuela se convierte en un agente de socialización fundamental para que los estudiantes desarrollen valores como el respeto, la honestidad, la tolerancia y la solidaridad, fundamentales para la convivencia ciudadana. El cuidado del ambiente fuera de la casa es importante, pues en él está la posibilidad del encuentro con la diversidad de los demás (Aportes, 1996), allí se forma en democracia y ciudadanía.

Al respecto, en los informes de gestión de la SED se observó que se ha venido trabajando en dos líneas gruesas: en planes de convivencia y en la cátedra de paz. Se realizaron talleres con rectores, coordinadores y orientadores para fortalecer los planes de convivencia y la implementación de la cátedra. Se realizaron diagnósticos en treinta IED y su plan de fortalecimiento (Vives, 2017). Sin embargo, a pesar de las iniciativas de la SED, las IED reconocen que en el tema de la convivencia y la paz participan muchas instituciones públicas y privadas, nacionales y distritales, a partir de alianzas establecidas, no es un asunto solo de la SED o de la institución, es un asunto de todos.

En entornos escolares entendiendo estos como “la zona escolar que incluye las instalaciones físicas de las instituciones educativas públicas y privadas de la ciudad de Bogotá, los vehículos y demás medios de transporte escolar, y las vías públicas utilizadas por los estudiantes en sus desplazamientos entre la zona escolar y sus residencias, así como los lugares externos a las instalaciones escolares donde se realicen actividades pedagógicas y eventos de recreación o deporte con participación de los miembros de la comunidad escolar” (Artículo 2 del Acuerdo 173 de 2005 citado en Vargas, 2017, p. 105).

En el plan sectorial se define como:

(...) los espacios físicos, sociales y virtuales sobre los cuales es necesario incidir para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes en particular, y de la comunidad escolar en general. Los derechos humanos, la convivencia, el clima escolar, las prácticas democráticas que se dan en el interior de las instituciones educativas guardan una estrecha relación con el entorno social, cultural, económico, político y ambiental en el que está inmersa la escuela (SED, 2016, citado por Vargas, 2017, p.105).

En los resultados se observa que los estudiantes tienen una percepción diferente de los espacios dentro de la escuela y del entorno alrededor de la misma, pues depende de los tamaños de los espacios y la localidad o barrio en donde se encuentra ubicada la institución. En algunos colegios los estudiantes y padres perciben el entorno seguro, pues no se ve niños(as) o jóvenes fumando, en cambio otros, lo ven inseguro por pandillas, barras bravas, se presentan hurtos, venta de estupefacientes, basuras, entre otros. Los espacios que más gustan de la escuela son salón de clase, aula múltiple, huerta, cancha, biblioteca y patio de recreo (Vargas, 2017), sin embargo, para algunos son adecuados y para otros muy pequeños.

Lo anterior significa que, para mejorar los entornos escolares, es necesario estudiar cada IED, pues su infraestructura como su barrio o localidad hace de este entorno único e irreplicable, por tanto, desde la política pública se deben crear estrategias para analizar los espacios dentro de la escuela y mejorarlos para que sean ambientes de aprendizaje idóneos. Igualmente, se deben generar alianzas con instituciones y la comunidad en general, para que el contexto alrededor de la escuela sea seguro y un ambiente de aprendizaje propicio, pues aprendemos en y de la ciudad (Vargas, 2017).

Al revisar los informes de gestión de la SED, se encuentra que se han hecho varias acciones, la primera, ejercicios de georreferenciación de las IED; la segunda, un listado de instituciones distritales que realizan prevención en consumo de sustancias psicoactivas; diagnósticos estratégicos sobre los entornos de algunas instituciones; caracterización de redes comunitarias; implementación del programa sana-mente; e intervenciones artístico pedagógicas (Vives, 2017).

En cuanto a la alianza familia-escuela, los maestros en primera instancia plantean que se encuentra violencia intrafamiliar y pobreza lo que afecta

un sano desarrollo. Las IED realizan varias estrategias de acercamiento a los padres o acudientes no solo en la entrega de boletines, también con la participación en la escuela de padres, gobierno escolar, día de la familia, orientación permanente y otras actividades para favorecer esa relación. Acudientes como maestros coinciden que es muy importante el involucramiento de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos (Vargas, 2017).

Al respecto, el documento de informes de gestión de la SED plantea la realización de talleres para construir lineamientos de la alianza familia-escuela, acompañamiento a IED para fortalecer la escuela de padres y familias, prevención consumo de alcohol, uso de las TIC, encuentros con orientadores, programa sana-mente, entre otras actividades que favorecen la convivencia y la relación familia-escuela (Vives, 2017).

Por lo anterior, la familia como otro agente de socialización como la escuela, se convierte en otro elemento esencial para convertir a Bogotá en una ciudad educadora. En la ciudad instituciones como la familia, la escuela, las iglesias, las universidades e institutos formativos, los centros culturales y deportivos, así como, los espacios como parques, museos, bibliotecas, etcétera, se convierten en ambientes de aprendizaje, en donde niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores se siguen educando y formando a nivel personal —valores, ética, etcétera—, social —democracia, ciudadanía, convivencia, etcétera—, profesional y ocupacional, lo que implica un esfuerzo grande por convocar y comprometer a las diferentes instituciones para diseñar los ambientes de la ciudad.

Ambientes de aprendizajes

Los ambientes de aprendizaje pueden ser concebidos de tres maneras distintas: la primera, como arriba se manifestó, se puede concebir la ciudad como un ambiente de aprendizaje, de ahí el término ciudad educadora. La segunda, referida a ambientes relacionales, es decir,

espacios de carácter relacional que se dan en una locación y tiempo determinado, en los que se genera un dinámico fluir emocional, comportamental y cognitivo de quienes participan en la interacción. Los ambientes son una red viviente agenciadora de ideas, afectos y acciones, y constituyen un factor determinante en el tipo de convivencia que se construye en la cotidianidad dentro

de cierta intencionalidad educativa (Moreno, *et al*, 1993, citado por Pérez y *et al*, 2002, pp. 86-87).

La tercera, como ambientes físicos, en otras palabras, referidos a la infraestructura.

Como se desarrolló arriba ciudad educadora, en esta parte, se trabajarán las dos últimas concepciones de ambientes de aprendizaje. En los resultados del módulo cuantitativo se observa que algunos ambientes de aprendizaje se han adecuado para fomentar los diferentes saberes que plantea la UNESCO: saber crear, saber investigar, saber comunicarse, saber cuidarse, saber aprender y saber convivir y compartir en comunidad. Depende del nivel educativo se fomentan unos más que otros, pero en los colegios se encuentra que el menos trabajado es el saber investigar (Rosero, 2017). Estos saberes implican la vivencia en la institución, lo que significa el diseño de ambientes de aprendizaje.

Igualmente, se observa en el módulo cualitativo que las IED siempre están ajustando el currículo de acuerdo con las necesidades del contexto. Por ejemplo, la transformación por ciclos ha generado participación de estudiantes y la generación de ambientes de aprendizaje diferentes, que retan al docente y transforman su práctica. También, el ajuste del PEI moviliza toda la institución, permite la reflexión conjunta sobre la visión, misión y objetivos estratégicos en la formación de los estudiantes, lo que significa mirar currículo, planes de estudio, contenidos, didácticas, y por supuesto, los ambientes de aprendizaje.

También se encuentra que hay ambientes de aprendizaje respetuosos entre docentes-estudiantes, pero también se encuentran ambientes de aprendizaje en donde aparece la burla y la humillación de algunos docentes a sus estudiantes cuando no cumplen con las expectativas académicas que tienen los docentes (Rojas, 2017). Respecto al módulo de informes de gestión de la SED se encuentra que su gestión se resume en el acompañamiento a las IED para el ajuste curricular y del PEI, así como, para la implementación de la jornada única o extendida (Vives, 2107), lo que sugiere pensar que para a SED los ambientes de aprendizaje se generan si se realizan estos ajustes y transformaciones.

También, se puede relacionar desde la SED, la apuesta a la innovación como una forma de generar cambios en las prácticas educativas de los

docentes, y por tanto, en la generación de ambientes de aprendizaje que favorezcan el desarrollo de competencias, valores, habilidades... en los estudiantes. En el módulo cualitativo se encuentran que los estudiantes valoran cuando un maestro innova su práctica, cambia el aula de clase por otro espacio institucional, los pone hacer cosas prácticas, los lleva a espacios fuera de la entidad, entre otros (Rojas, 2107).

Por otro lado, se encuentra la jornada única y extendida como un punto central en la política educativa, pues se considera que, si la jornada incluye más tiempo de los estudiantes en la escuela, se mejorará la calidad educativa, y, por tanto, los aprendizajes. Desde los informes de gestión de la SED, se encuentra que las acciones priorizadas por la SED son el acompañamiento a la implementación, el porcentaje de la matrícula en JU o JE y el mejoramiento de la infraestructura de las IED (Vives, 2017).

En el documento de análisis de documentos del MEN se observa que desde el Decreto 1850 de 2002 se reglamentó la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales en el marco de las disposiciones contenidas en otras reglamentaciones. Posteriormente, el artículo 57 de la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 modificó el artículo 85 de la Ley General de Educación sobre jornadas en los establecimientos educativos para precisar que el “servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única” (Pulido, 2017).

Se definió a la JU como “la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo y el receso”. Se fijó la intensidad horaria en mínimo siete horas al día para básica primaria, secundaria y media; y al menos seis horas para preescolar. Adicionalmente estableció que entre el Gobierno nacional y las secretarías de educación certificadas implementarán gradualmente la jornada única no más allá de 2025 en las zonas urbanas y el 2030 en las rurales, para lo cual podrían apoyarse en las facultades de educación, las juntas de asociaciones de padres de familias y los docentes. Para ello creó el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, concebido como un fondo-cuenta de la Nación, adscrito al Ministerio de Educación Nacional. De los recursos de este programa saldrían las transferencias a las entidades territoriales para financiar la

implementación de la jornada única (Pulido, 2017). Luego, se expidió el Decreto 501 de 2016 como forma de reglamentación de la Ley.

Más recientemente, el MEN publicó los lineamientos estándar para proyectos de construcción de ambientes escolares para la jornada única, una guía dirigida a las entidades territoriales para dar a conocer la normatividad vigente, identificar lineamientos mínimos y agilizar la formulación de proyectos de construcciones escolares incluyentes y adecuadas para el mejoramiento de la calidad de la educación y la implementación de la jornada única, en la que los “ambientes escolares” se conciben desde una perspectiva física, de carácter arquitectónico (Pulido, 2017).

En el PSE se observa articulación con la política nacional, pues considera que la jornada única permitirá el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y socioemocionales requeridas para “la formación de ciudadanos más felices, forjadores de cultura ciudadana, responsables con el entorno y protagonistas del progreso y desarrollo de la ciudad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 14) (Citado por Pulido, 2017).

En la jornada única y extendida del Plan, se hace relación significativa con la ciudad, pues al ampliar el tiempo escolar se requiere aprovechar los espacios de la ciudad a favor de los aprendizajes de los estudiantes. De esta manera, la ampliación de la jornada escolar se vincula estrechamente a la idea de “Bogotá ciudad educadora” con implicaciones en materia de ampliación de la planta física y la construcción de ambientes de aprendizaje que garanticen procesos pedagógicos de calidad (Pulido, 2017).

Las entidades aliadas de la SED para la implementación de la jornada única como apuesta intersectorial son la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte (SCRD) y las adscritas a ella: Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), Orquesta Filarmónica de Bogotá (OFB), Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), Instituto Distrital de las Artes (IDARTES), Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA), y Jardín Botánico de Bogotá (JBB) (Pulido, 2017). Lo anterior, se relaciona cuando se manifestaba en líneas anteriores, que hacer de Bogotá una ciudad educadora implica un esfuerzo interinstitucional e intersectorial.

Al respecto en el módulo cuantitativo, la mayoría de los docentes consideran que por condiciones de infraestructura no se puede implementar

la jornada única, sin embargo, valoran positivamente los espacios de otras instituciones para el desarrollo de actividades deportivas y artísticas (Rosero, 2017). Complementando lo anterior, en el módulo cualitativo se encuentra que, aunque se desarrollen los centros de interés como parte de la jornada única o extendida en otras instituciones, muchas veces no se logran articular estas actividades al currículo. Solo algunos colegios manifiestan haber logrado esa articulación (Rojas, 2017).

En educación media, se informa que la SED continuó fomentando las seis líneas de profundización, realizó acompañamiento a las IED para la media integral, siguió promoviendo las alianzas interinstitucionales —SENA, universidades e institutos—, realizó prevención del embarazo adolescente, entre otros aspectos, según el reporte del módulo de análisis de informes de gestión de la SED. Por su parte, en el módulo de análisis de documentos del MEN se encuentra que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 consagra la universalidad de la educación media y su obligatoriedad hasta el grado once.

En la versión del DNP, “en desarrollo del principio de garantía de acceso del Sistema de Formación de Capital Humano”, se proponen estrategias para incrementar el acceso y la permanencia en la educación media (grados 10° y 11°) mediante una política de modernización de este nivel educativo que incorpora elementos asociados a la articulación con la educación superior, la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Esta política se concreta en tres componentes: 1) diseño de la arquitectura para la educación media; 2) implementación de la nueva arquitectura para la educación media; 3) fortalecimiento de la capacidad institucional, monitoreo y evaluación (Pulido, 2017). En este marco, el documento PSE incluye el eje “Desarrollo Integral de la Educación Media” lo que evidencia la articulación con las políticas nacionales.

Al respecto, en el módulo cuantitativo se observa que los estudiantes de media manifiestan que las IED fomentan el conocimiento sobre diferentes áreas de profundización relacionadas a profesiones y ocupaciones, lo que sirve en la construcción de sus proyectos de vida. También se reconocen los proyectos interdisciplinarios y las alianzas institucionales como una gran contribución en su futuro profesional y ocupacional (Rosero, 2017).

Sin embargo, en el módulo cualitativo se encuentra que no todas las IED ofrecen la profundización en las seis líneas, a veces solo pueden

ofrecer dos, pero valoran positivamente los esfuerzos que hacen las IED para trabajar proyecto de vida, orientación vocacional, alianzas con el SENA, universidades y otras instituciones. Lo único que se expresa con preocupación, es que desde la educación media se generan expectativas a los estudiantes con la continuación de su formación profesional, cuando muchos no tienen los medios económicos ni se tienen los cupos suficientes para el ingreso a la universidad pública. Es indispensable que se promueva el emprendimiento y otras formas ocupacionales para garantizar una media diversificada y ampliar el horizonte de oportunidades a los estudiantes.

Competencias

En el módulo de análisis de documentos de fuentes externas se enfatiza, desde las políticas internacionales, en la importancia de la educación como medio para adquirir las competencias del siglo XXI, apoyados en la concepción de que el centro del proceso educativo es el aprendizaje, lo que supone el desarrollo de habilidades propias como el aprender a aprender, postura que viene desde los planteamientos de Delors (Torres, 2017).

Por su parte, desde el módulo de análisis de documentos del MEN, se plantea que, desde comienzos de la década del 2000, el MEN inició la formulación de los estándares básicos de competencias: comunicativas, científicas, matemáticas y ciudadanas. Desde ese entonces, se incorporó el concepto a las políticas educativas nacionales y se reorganizó el sistema educativo en función de su desarrollo en los estudiantes. En ese proceso, el concepto se articuló con el de estándares que, en ocasiones, tiende a sustituirlo (Pulido, 2017).

En el PSE se proponen las competencias del siglo XXI para fomentar por este cuatrienio, estas son: lectura y escritura, tic e inglés. En lectura y escritura la SED informa que estructuró el programa “Leer es volar”, diagnósticos sobre las bibliotecas escolares para su mejoramiento, la creación de nuevas bibliotecas escolares, la estrategia BIBLIOBUS, entre otros aspectos (Vives, 2017).

En los módulos cuantitativo como cualitativo se observa que los maestros como estudiantes no reconocen el programa “Leer es volar” de la SED, pero si dan cuenta de actividades que se realizan para fomentar

la lectura y la escritura en la institución, incluso manifiestan que leen más, que escriben más y que visitan bibliotecas de la ciudad, acciones relacionadas con dicho programa (Rosero, 2017; Rojas, 2017).

En el módulo cualitativo se encuentra que han existido diversos programas de las IED o de otras instituciones para mejorar estas competencias, además porque es un punto siempre de las pruebas nacionales como internacionales. También se evidencian acciones de la IED para incentivar la lectura, desde novelas agradables, dramatizaciones, clubes... hasta la lectura con padres de familia (Rojas, 2017).

En TIC se encuentra que desde los informes de gestión de la SED se reporta la construcción de lineamientos en el uso pedagógico de las TIC, diagnósticos sobre infraestructura tecnológica y formación docente en las IED, entrega de tabletas, entre otros (Vives, 2017). En el módulo cuantitativo se observa que los maestros afirman usar las TIC como recurso didáctico y la mayoría participan en el acompañamiento y orientaciones de la SED en el uso de las TIC (Rosero, 2017).

Los estudiantes plantean que la infraestructura y dotación de la sala de computo es adecuada, solo se quejan por no tener conexión a internet libremente en la institución. Se plantea que las instituciones han mejorado en su dotación de infraestructura tecnológica y se usan varios de estos recursos, aunque son administrados por los profesores. Los rectores manifiestan que se necesita más capacitación a los docentes en el uso de las TIC (Rojas, 2017).

En inglés la SED informa que se ha realizado acompañamiento, entrega de materiales educativos, contratación de profesores nativos, diagnósticos y formación docente (Vives, 2017). En el módulo cuantitativo se plantea que algunos docentes diferentes a los docentes del área desarrollan actividades en inglés, aunque es una pequeña proporción (Rosero, 2017). Lo anterior coincide con lo manifestado verbalmente por los actores educativos, además, plantean que el inglés no está curricularizado, lo que dificulta una formación bilingüe, sumado a la baja formación de los docentes en el dominio del inglés (Rojas, 2017).

Ahora bien, de la mano de los estándares y las competencias viene el énfasis en la evaluación: En este orden de ideas, los estándares básicos de competencias constituyen uno de los parámetros de lo que todo niño,

niña y joven debe saber y saber hacer para lograr el nivel de calidad esperado a su paso por el sistema educativo y la evaluación externa e interna es el instrumento por excelencia para saber qué tan lejos o tan cerca se está de alcanzar la calidad establecida con los estándares. (Ministerio de Educación Nacional, 2006, p. 9) (citado por Pulido, 2017). De allí proviene la tendencia a regular las acciones de política pública a partir de los resultados de aprendizaje de los estudiantes con base en las pruebas estandarizadas censales como SABER, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos —PISA, Programme for International Student Assessment—, Trends in International Mathematics & Science Study —TIMSS—, para citar algunas (Pulido, 2017).

Desde el Plan Sectorial de Educación 2012-2016 “Educación de calidad para todos y todas” se viene aplicando la Prueba SER para evaluar “nuevas formas de aprender, bienestar físico, ciudadanía y convivencia”; y el documento PSE plantea calibrar estadísticamente la prueba aplicada en 2015 para hacerla de nuevo con una muestra representativa en toda la ciudad con el fin de hacer seguimiento periódico, no solo en las áreas establecidas —matemáticas, lenguaje, ciencia y ciudadanía— sino ampliándola a temas como empatía, trabajo en equipo, liderazgo y resolución de conflictos, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 26) (Pulido, 2017).

En los informes de gestión de la SED se contempla como punto esencial el mejoramiento de los resultados de las pruebas SABER, del índice sintético de la calidad educativa ISCE y de la prueba SER. Para lograr esto se plantea el acompañamiento a las IED, creación de un sistema integral de la evaluación y la acreditación, identificación de estudiantes con problemas de aprendizaje y el mejoramiento de las competencias básicas y del ciudadano de hoy (Vives, 2017).

En el módulo cuantitativo se encuentra que los maestros manifiestan que en las pruebas estandarizadas se tiende a evaluar más asuntos relacionados con lenguaje, cognición, aritmética, ciencia y tecnología, por encima de otros dominios como lo relacionado con bienestar físico y socio-emocional. También manifiestan que se usan los resultados para ajustar currículo, contenidos, didácticas y realizar el plan de mejoramiento institucional (Rosero, 2017). Lo anterior coincide con lo manifestado cualitativamente, pues se plantea que se da uso a los resultados de las pruebas Saber, con el fin de generar estrategias para

mejorar los aspectos deficientes, incluso, hoy en día, se involucra a los padres de familia para su revisión y análisis. Desde las direcciones locales se plantea que se están generando estrategias para que las IED usen los resultados para su plan de mejoramiento, ya que se consideran las pruebas como indicador de las competencias, y, por tanto, de los aprendizajes de los estudiantes. Por otro lado, algunos maestros consideran que las pruebas estandarizadas no están ajustadas a los diferentes contextos, por tanto, no miden lo que tienen que medir (Rojas, 2017).

Como conclusión de esta parte, referida a la dimensión analítica del SISPED a través de la triangulación de los módulos, se puede inferir lo siguiente:

Las acciones del PSE apuntan al logro de aspectos específicos en el sector educativo, pero es difícil dar cuenta de Bogotá como ciudad educadora. Por tanto, es necesario evidenciar desde los informes de gestión, así como, desde la vivencia cotidiana de los actores educativos, la articulación de acciones del PSE que apuntan a convertir a Bogotá en una ciudad educadora. Aunque se muestran en los módulos algunas articulaciones entre instituciones, es necesario realizar estrategias más sólidas para las alianzas interinstitucionales e intersectoriales, pues una ciudad educadora se constituye en el compromiso y responsabilidad de todos.

En ambientes de aprendizaje se encuentra un compromiso por parte de la SED, las IED y los maestros para agenciar los aprendizajes para la vida y las competencias establecidas. Sin embargo, en algunos momentos pareciera que los ambientes están referidos a aumentar los tiempos de la jornada y a mejorar la infraestructura, cuando un ambiente de aprendizaje es relacional, se juega en la interacción de quiénes participan en el espacio y tiempo de la relación, por tanto, más que en un espacio físico o en la ampliación del tiempo escolar, se debe hacer seguimiento a las relaciones respetuosas y solidarias, a la didáctica y metodologías de enseñanza, entre otros aspectos. Si se piensan los ambientes de aprendizaje como ámbitos relacionales, implica pensar la ciudad de Bogotá en todos sus espacios y plantear desde las pedagogías urbanas estrategias innovadoras para complementar los aprendizajes de la escuela, fomentar la formación en valores —respeto, solidaridad— la ciudadanía y la democracia, entre otros aspectos.

En competencias se concluye que la política internacional, nacional y distrital favorecen este discurso. Sin entrar a discutir el concepto y sus diferentes posturas de los actores educativos, se llama la atención del riesgo de concebir la calidad de la educación solo desde los resultados de unas pruebas, olvidando los procesos formativos, los cuales son los más importantes pues en ellos se da el acto educativo, y con este, la formación no solo de conocimientos, competencias, habilidades, sino también la formación ciudadana, ética, democrática y la construcción de identidades y subjetividades.

Ahora bien, la relación entre ciudad educadora, ambientes de aprendizajes y competencias está dada, en el sentido, de generar unas competencias para el ciudadano de hoy —lectura y escritura, Tic, inglés—, para hacerlo necesito unos ambientes de aprendizaje adecuados, y los cuales van más allá de la escuela, por tanto, la ciudad se convierte en una agente de socialización que promueve esos ambientes y, por tanto, esas competencias.

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones del pilotaje del SISPED tiene cuatro momentos, el primero, sobre la parte metodológica de la implementación; el segundo, sobre los hallazgos encontrados en el seguimiento del Plan Sectorial de Educación 2016-2010 desde las voces de los sujetos; el tercero, sobre el SISPED; y el cuarto, recomendaciones.

Conclusiones metodológicas

Es fundamental comprender que el SISPED realiza seguimiento a la política educativa desde la voz de los actores, por tanto, fue necesario diseñar una metodología que pudiera captar las vivencias y experiencias de los sujetos. Esta metodología recurrió a diferentes métodos y técnicas de recolección de información de las ciencias sociales y educativas, por tanto, la información incluye porcentajes y relatos o narrativas de los sujetos consultados. La voz de los actores tuvo dos tipos de lectura: descriptiva y analítica según las dimensiones del SISPED. En la primera, se respetó las voces de los actores —vivencias y experiencias—, en el sentido, de ubicar sus propias palabras o percepciones ubicando la institución y el actor educativo. En la segunda, se realizó una lectura de estas voces a partir de los lugares de sentido del Plan Sectorial: ciudad

educadora, competencias y ambientes de aprendizaje, con el fin de profundizar el análisis de la información recolectada.

Por otro lado, al ser un pilotaje del SISPED es indispensable tener presente que los datos presentados por cada módulo pueden servir como línea de base para el siguiente ejercicio de seguimiento 2018. También es claro, que el ejercicio se realizó teniendo presente que el plan sectorial actual apenas lleva un año de implementación, lo que significa que el seguimiento es parcial y ajustado a una temporalidad específica. Estos resultados permitirán hacer un seguimiento diacrónico de la política desde las vivencias de los actores educativos.

La diferencia entre percepción, vivencia y experiencia requirió varias sesiones de trabajo, se pudo realizar distinciones conceptuales, pero al bajar el discurso conceptual al diseño de instrumentos no fue tarea fácil. Este proceso requirió ejercicios de validación interna, externa y pilotaje de los instrumentos para garantizar que los instrumentos captaran las vivencias y experiencias de los sujetos.

En la parte operativa, se puede concluir que la dinámica contextual afecta la realización del trabajo de campo, por ejemplo, el paro de maestros generó un atraso en el proceso, los diferentes estudios que hacen otras instituciones o el mismo IDEP generan resistencias de los maestros, las múltiples actividades de la IED y los pocos tiempos, entre otros aspectos, dificultaron la recolección de información en algunas instituciones.

Respecto a los temas abordados desde los instrumentos, los participantes no necesariamente relacionaban con el plan sectorial actual sino con su cotidianidad laboral, pues los temas de la agenda programática es parte de las acciones de las IED y del discurso pedagógico. Los actores educativos todavía no están familiarizados con algunos programas que propone el Plan, esto se debe probablemente a que el Plan apenas va a cumplir un año de implementado.

El establecer una estrategia operativa para organizar todo el proceso de pilotaje fue muy importante para establecer los momentos del proceso, el cronograma de actividades y lograr los resultados en los tiempos esperados. Igualmente, los procesos de validación de la matriz de categorías, la validez interna, la validez externa y el pilotaje de instrumentos ayudaron mucho en la cualificación del proceso de

indagación, así como, los aportes de los profesionales y asesores del IDEP en todo el proceso. También, la contratación de una entidad para la realización del trabajo de campo favoreció el trabajo operativo y la organización previa de la información para la entrega de los resultados.

Paralelo a la estrategia operativa, se desarrolló la estrategia comunicativa y de gestión del conocimiento del sistema, lo que permitió la divulgación del SISPED, de los avances y resultados finales de los módulos, la publicación de artículos, vídeos, infografías y el diseño del microsítio del SISPED en la página del IDEP, donde se podrá consultar los resultados del sistema, entre otros aspectos.

Conclusiones sobre resultados

Según los hallazgos encontrados en el módulo de análisis de documentos del MEN, se puede concluir que existe articulación entre las Políticas Nacionales en Educación y las Políticas Distritales en Educación, en especial, en lo referente al Plan Sectorial Distrital 2016-2020 “Hacia una ciudad educadora”.

Uno de los referentes tenidos en cuenta desde las políticas nacionales y distritales en educación, son los resultados del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) construidos por el ICFES a solicitud del MEN, con base en las pruebas SABER. Es necesario generar reflexiones en las políticas educativas para que estos resultados no se vuelvan el único referente para medir la calidad educativa.

La articulación de la política nacional con la territorial, según la Guía para la realización de planes sectoriales de educación del MEN, se da en torno a las líneas de equidad, calidad, excelencia docente, jornada única, educación inicial, educación media y construcción de cultura de paz. Igualmente, en la línea CET se encuentra articulación, en especial, en reconocimiento a los maestros, maestras y directivos docentes desde la formación y la innovación, el fortalecimiento de la gestión institucional desde la gestión pedagógica, el uso del tiempo escolar mediante jornada única y jornada extendida, y el desarrollo integral de la educación media.

Lo mismo ocurre con la línea estratégica EERRP, alineada con la Ley 1620 de 2013 y su Decreto Reglamentario 1965 de 2013, que regulan la Ruta de Atención Integral para la Convivencia, planes y manuales de

convivencia, mejoramiento entornos escolares, relación escuela-padres y liderazgo educativo.

Respecto a las políticas internacionales, en especial, de la UNESCO, se encuentra articulación con las líneas estratégicas o de acción planteadas en el Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Temas como atención integral en primera infancia, Tic y educación, ciudad educadora, mejoramiento de resultados de pruebas internacionales, flexibilidad curricular, entre otros aspectos, como lo expone el módulo de análisis de documentos de fuentes externas.

Por otro lado, se concluye desde los hallazgos del módulo de análisis de informes de gestión de la SED que los dos programas o líneas estratégicas definidas por el SISPED para el seguimiento, han alcanzado las metas previstas para el 2016 y la ejecución presupuestal es favorable. Igualmente, el primer trimestre de 2017 muestra avances significativos de acuerdo con la planeación programada. En lo único que se observó un retraso significativo fue en el componente de ambientes de aprendizaje, en donde se encuentran retrasos en la construcción de nuevas IED y en la ampliación, terminación o restitución de IED.

En la línea CET, se concluye en formación docentes que los actores educativos le dan mucha importancia al reconocimiento al maestro, al acompañamiento de maestros nóveles, a la formación permanente y a la formación avanzada, sin embargo, se encuentra poca información y/o percepción de procesos complicados para acceder a formación avanzada y a premios. También plantean las dificultades en la realización de cursos por horarios establecidos en las universidades e institutos, a veces no se dan los permisos correspondientes, el rector propone a algunos maestros para el plan de formación y no a otros, etcétera. La innovación se ha convertido en un punto central de la política, los maestros identifican este tema en la agenda pública, reconocen los premios, los centros de innovación, la unidad móvil..., manifiestan que la innovación viene de adentro, de la práctica de aula y no de afuera. Consideran importante compartir las experiencias de aula y que les falta ejercicios de escritura como formas de socializar su experiencia educativa. Los profesores provisionales no tienen los beneficios de formación docente, lo que es percibido como una forma de exclusión y no reconocimiento para ellos.

En cuanto al fortalecimiento curricular se evidencia la distancia entre los informes de gestión de la SED y las vivencias situadas y diferenciadas de

los actores educativos, pues en la acción planteada de la SED como acompañamiento para ajustes curriculares, los maestros lo perciben más como una visita que como un acompañamiento, sin embargo, igual la valoran. Por otro lado, se plantea que los saberes planteados por la UNESCO si se trabajan en las IED para volverlas transversales en el currículo, pero la que menos se trabaja es el saber investigar. Por otro lado, los estudiantes valoran las prácticas de aula vivenciales o prácticas, los maestros reconocen la importancia de la articulación de los niveles educativos y plantean que las cargas académicas a veces son muy pesadas lo que incide en la CET.

En materia de competencias, se puede concluir que las IED trabajan siempre la lectura y la escritura, aunque no tengan apropiado el programa “Leer es volar”. Es una competencia que siempre se trabaja en la cotidianidad escolar nos solo con la SED sino también con otras instituciones y programas. En el inglés la mayoría de los actores educativos coinciden que las instituciones no cuentan con las condiciones para la implementación del bilingüismo, tales como: los maestros no tienen competencias en el dominio del inglés, solo se enseña en la clase de inglés y no esta curricularizado. Respecto a las TIC, se reconoce el esfuerzo de infraestructura y conexión, pero en los colegios se centra solo a la asignatura de informática, no se ha incorporado a la didáctica de algunos maestros y no se cuenta con suficiente capacidad de conexión a internet o hay restricción en su uso.

En atención integral diferencial se concluye que para los actores educativos es fundamental el reconocimiento a la diferencia, en especial, comunidades de estudiantes LGTBI, afro e indígenas; pues con los estudiantes con discapacidad corporal cognitiva o sensorial es claro el enfoque diferencial.

En el tema de evaluación, se concluye que el enfoque de evaluación por resultados se encuentra en la política nacional y en la política distrital fuertemente. Los actores educativos plantean que a veces se usan las evaluaciones como instrumento de poder o como forma de juzgar al maestro, también como formar de retroalimentar la práctica educativa y los procesos de aprendizajes. Algunos critican las pruebas por estar descontextualizadas y otros las valoran por que permiten medir las competencias.

En jornada única o extendida se concluye que existen percepciones, vivencias y experiencias diferenciadas, pues algunos valoran positivamente, otros, dicen que no hay condiciones para implementarla, pues

no está la infraestructura, la dotación y los materiales para atender a todos los estudiantes, así como, problemas en refrigerios y comida caliente. Sin embargo, se han solucionado problemas de espacios con convenios interinstitucionales.

Respecto a la educación media se concluye que los actores educativos valoran las acciones que realizan las IED para ofrecer una oferta diversificada y una media integral, por ejemplo: los procesos de orientación vocacional, el proyecto de vida y las articulaciones institucionales.

En la Línea EERRP se concluye que la convivencia, el clima escolar y la paz son temas que se trabajan en la cotidianidad escolar, desde el respecto por el cuerpo hasta la aceptación de las diferencias se trabajan transversalmente. Por tanto, no es claro que por el PSE se trabajen estos temas, sino que se vienen desarrollando como parte de la formación democrática y ciudadana. También en estos temas hay otras instituciones que trabajan en convenio con las IED. Es claro que como ocurre con TIC e inglés; la paz se desarrolla desde el área de ciencias sociales, lo que no garantiza su componente trasversal en el currículo.

En cuanto al mejoramiento de los entornos escolares, se concluye que está centrada en hacer mejoras a la institución educativa o al mejoramiento de la huerta, no se evidencia relación con la comunidad anexa al colegio para garantizar la seguridad en el entorno. En participación se concluye que hay percepciones y vivencias distintas entre los actores educativos, para los estudiantes solo está referida al gobierno estudiantil, y aun así, no se consideran sus demandas, intereses y necesidades; en cambio para los profesores, se concibe la escuela como un lugar abierto a la participación democrática y escucha.

Los manuales de convivencia se reconocen como una guía para regular comportamientos y dirimir conflictos, más en unos niveles educativos que en otros. El liderazgo por parte de los maestros es apoyado en su mayoría por las directivas de las IED. No se encuentran alianzas entre colegios privados y distritales en la muestra de los colegios, solo se reconocen las alianzas con universidades, Sena, SDIS, cajas de compensación, instituciones deportivas y de cultura, etc. Se reconoce por parte de los acudientes, las actividades que realizan las IED para acercar la familia a la escuela.

Por último, respecto a los lugares de sentido del PSE: ciudad educadora, ambientes de aprendizajes y competencias, se concluye: no están claras las acciones desde PSE que apuntan a convertir a Bogotá en una ciudad educadora, puede que estén en el Plan, pero explícitamente no se establece su articulación con ciudad educadora. Por otro lado, se reconoce que Bogotá como ciudad educadora requiere del compromiso y responsabilidad de todos los que habitan la ciudad.

En ambientes de aprendizaje, se concluye que desde el Plan pareciera que su concepción fuera más de tiempos —jornada única y extendida— y espacios —infraestructura—, cuando un ambiente de aprendizaje es relacional, se juega en la interacción de quiénes participan en el espacio y tiempo de la relación, por tanto, más que en un espacio físico o en la ampliación del tiempo escolar, se debe hacer seguimiento a las relaciones respetuosas y solidarias, a la didáctica y metodologías de enseñanza, entre otros aspectos. Si se quiere pensar en Bogotá como ciudad educadora, deben pensarse todos sus espacios como ambientes relacionales.

En competencias se concluye que la política internacional, nacional y distrital favorecen este discurso, sin embargo, se llama la atención del riesgo de concebir la calidad educativa como resultados de unas pruebas, olvidando los procesos formativos, los cuales son los más importantes, ya que en ellos se presenta el acto educativo, y con este, la formación no solo de conocimientos sino también la formación ciudadana, ética y democrática; así como, la construcción de identidades y subjetividades.

Conclusiones del SISPED

Cada módulo del SISPED reporta una información diferente y única, pero por el carácter sistémico del sistema, también pueden ser leídos complementariamente con otros módulos. Por tanto, la complejidad se incrementa exponencialmente cuando se empiezan a relacionar los módulos del sistema para revisar la implementación de la política educativa desde la vivencia de los actores educativos. Cada módulo presenta rigurosidad, coherencia y sistematicidad en la metodología empleada y en el manejo de la información, lo que significa que cada módulo representa un estudio específico sobre su objeto de indagación.

El sistema logró la relación entre los módulos a partir de la matriz categorial, en un primer momento, pero también a partir de los lugares

de sentido que se identificaron del PSE, en un segundo momento. Con estos dos elementos se pudo hacer la triangulación de la información de los módulos para tener una visión holística y compleja de las vivencias y experiencias de los actores educativos sobre la política educativa.

Las dimensiones del sistema presentan articulación entre ellas, pero la vez su diferenciación. Se logró la dimensión descriptiva con los resultados de los módulos, la analítica con la lectura de la información de los módulos desde los lugares del sentido del PSE, la interpretativa con los documentos de política; las cuales están ubicadas en el campo endógeno del sistema. Posteriormente, las dimensiones comprensiva y crítica se logró en los documentos que realizaron los integrantes de la Mesa de Lectura e Interpretación y la consulta colegiada, como dimensiones del campo exógeno del sistema.

El sistema es más que un sistema de información, es un sistema humano, ya que permite escuchar las voces de estudiantes, acudientes, maestros, directivos y DILES, así como, las voces de otros actores educativos a través de documentos escritos. Su visión de seguimiento, aparte de enfocarse en vivencia y experiencias, busca la horizontalidad de las diferentes voces de los actores, lo que significa que cada voz se valora en su particularidad y se concibe igual de importante a las demás.

Por último, el sistema presentó coherencia entre sus referentes conceptuales, metodológicos e instrumentales, ya que se indagó desde la voz de los actores y se identificaron vivencias y experiencias sobre la política educativa, Plan Sectorial de Educación 2016-2020.

Recomendaciones

Para el próximo ejercicio del SISPED es necesario profundizar en la reflexión sobre vivencias y experiencias con el fin de construir mayor conceptualización y comprensión de estos conceptos, ya que el sistema pretende captar las experiencias de los sujetos en la vida cotidiana respecto a la política pública.

Es fundamental reflexionar sobre los métodos de investigación social que fueron utilizados en el sistema, y a partir de ahí, aventurarse en la construcción de una propuesta metodológica particular para el sistema. Igualmente, es necesario explorar o crear otras técnicas de recolección

de información diferentes a las tradicionales —encuesta, entrevistas, grupos focales, cartografías—, que permitan con mayor precisión captar las vivencias y experiencias de los sujetos. Un ejemplo: es solicitar relatos sobre un día en la escuela, pues es en la cotidianidad donde se puede captar la vivencia de la política pública.

En la selección de la muestra de las IED se aconseja para el próximo ejercicio incluir las sedes dentro de la población total, pues cada sede tiene una realidad particular, por tanto, un colegio puede tener múltiples realidades desde sus sedes. Igualmente, se sugiere incluir aspectos sociodemográficos en la encuesta como étnico-raciales, género, sexo, entre otros.

En los módulos de fuentes primarias se incluyó una indagación de documentos de lineamientos de política de la SED sobre temas relacionados a los componentes de las dos líneas de acción objeto de seguimiento. Estos documentos y su análisis quedaron dentro de los módulos, se recomienda que para el próximo estudio se cree un módulo específico para este análisis. Es de recordar que el SISPED es un sistema dinámico y abierto, lo que significa que puede crear módulos cada vez que lo requiera o reestructurar los que tiene.

Por último, se recomienda mantener vivo el SISPED, ya que es muy importante escuchar la voz de los actores educativos sobre sus vivencias y experiencias con el Plan Sectorial de Educación, lo que servirá de insumo a la SED para revisar sus líneas estratégicas, programas y acciones, y realizar cambios que contribuyan en la coherencia entre el diseño de la política, su implementación y la vivencia en la vida cotidiana escolar.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Plan Sectorial 2016-2020. Hacia una ciudad educadora*.

Equipo del SISPED. (2017). *Descripción de Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en contexto escolares SISPED* (documento interno). Bogotá: IDEP.

Palacio, J., Cuevas, M., Vives, y otros. (2017). Sistema de seguimiento a la política educativo distrital en los contextos. *Magazín Aula Urbana*, (105).

- Pulido, O. (2017). *Documento técnico que presenta el análisis de la información producida por el ministerio de educación nacional en el marco del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares*. Bogotá: IDEP.
- Rojas, LI. (2017). *Informe técnico final que presente la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental y los resultados del análisis cualitativo del programa “Calidad educativa para todos”, en la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, II*. Bogotá: IDEP.
- Rosero, J. (2017). *Informe técnico final que presente la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los resultados del análisis cuantitativo del programa “Calidad educativa para todos”, en la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, II*. Bogotá: IDEP.
- SED. (2017). *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”*. Bases del Plan Sector Educación. Bogotá.
- Torres, A. y Naranjo, J. (1996). *Ciudad educativa y pedagogías urbanas. Aportes (45)*. Bogotá: Dimensión Educativa.
- Torres, G. (2017). *Documento técnico que presente los resultados del análisis documental de las fuentes externas al sector educativo de la ciudad*. Bogotá: IDEP, contrato 019-17.
- Vargas, LM. (2017). *Informe técnico final que presenta la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo del programa equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz, en la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase II*. Bogotá: IDEP.
- Vives, M. (2017a). *Documento técnico que dé cuenta de la estrategia operativa y de movilización social para la consulta a fuentes primarias, en la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase II (contrato 020-17)*. Bogotá: IDEP.
- Vives, M. (2017). *Documento técnico que presente los resultados del análisis de documentos de gestión de la SED*. Bogotá: IDEP.

Análisis de política

Omar Pulido Cháves¹

Jorge Alberto Palacio Castañeda²

El Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) forma parte del sector educativo del Distrito Capital. Es un centro autónomo, productor de saber educativo, articulado a todas las instituciones del sector y a las políticas educativas de la ciudad. En desarrollo de su función ha consolidado una perspectiva investigativa con énfasis en la garantía y el cumplimiento del derecho a la educación, que coloca en el centro de su atención a las personas como titulares del derecho. Esto significa que las personas —maestros, estudiantes, directivos, coordinadores y acudientes— son entendidas como sujetos de derechos, situados y diferenciados, cuyas voces son decisivas para la valoración de los efectos de las políticas educativas.

Complementa así los enfoques tradicionales con énfasis en el seguimiento y la evaluación de la gestión institucional, más enfocada a valorar que a evaluar los efectos de las políticas educativas, y a recoger las voces de los sujetos antes que a sistematizar los datos de medición de avance en el cumplimiento de metas de gestión por parte de los entes encargados de la implementación de las políticas. Se espera con este tipo de aproximación hacer efectivo el papel de los sujetos como actores centrales de la política pública y aportar a las autoridades educativas elementos de juicio provenientes de sus vivencias y experiencias, de tal

1 Antropólogo, Universidad Nacional de Colombia: doctor en Educación, Universidad de La Salle de Costa Rica. Responsable Referentes Conceptuales, Equipo Diseño SISPED 2016-2017. Correo electrónico: opulido2@gmail.com

2 Psicólogo, Universidad de los Andes; magíster en Ciencias de la Actividad Física, Universidad de Montreal; maestría en Escrituras Creativas, Universidad de Salamanca; Seminarios doctorales en Educación, Univalle, Universidad de la Salle Costa Rica, UNED. Seminarios doctorales en Antropología, Unian-des; profesional Especializado IDEP, responsable institucional y académico proyecto SISPED. Correo electrónico: jpalacio@idep.edu.co

modo que permitan hacer efectiva la idea de que las políticas públicas son reales puntos de encuentro entre la ciudadanía y sus gobernantes.

Este esfuerzo implica comprender qué pasa con las políticas una vez se han ejecutado ciertas acciones en los colegios y qué pasa con los sujetos en la escuela, tarea que constituye una de las fortalezas para las que el IDEP se ha preparado: indagar cómo llegan y son vividas, de manera diferente, las acciones de política pública educativa por las diversas personas en los distintos colegios de la ciudad.

El presente documento³ presenta en su primera parte una descripción general del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED), en el marco de las responsabilidades del IDEP con respecto al Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” y el Plan Sectorial de Educación “Hacia una ciudad educadora”. En la segunda parte señala la articulación entre la política educativa nacional y la política educativa distrital, agenciada en este período de gobierno local. Con ese marco de referencia presenta y analiza algunos de los resultados obtenidos de la aplicación del SISPED en 2017, en relación con cada una de las líneas estratégicas del Plan Sectorial de Educación 2016-2020, objeto de seguimiento. Y finalmente, en la cuarta parte, propone algunos elementos de análisis de la relación entre el Plan Sectorial y el contexto global.

3 El presente documento se elaboró con base en el documento amplio de política (Pulido, 2017) que recogió los resultados de las consultas y las relaciones que se dan entre las dos líneas estratégicas del PSE, objeto de seguimiento, con la política nacional y con el contexto global; asimismo se tuvieron en cuenta los productos finales de los integrantes del equipo del SISPED, Rosero (2017), Rojas (2017), Vargas (2017), relativos a la consulta a fuentes primarias; Vives (2017), Torres (2017), Pulido (2017), relativos a la consulta a fuentes secundarias; y Vargas (2017), relativo a la estrategia de comunicación y gestión del conocimiento; de la Mesa de Lectura e Interpretación del SISPED los documentos de Álvarez (2017), Parra (2017), Carvajal (2017), Amézquita (2017) y Gómez (2017); el documento de análisis sobre la producción del Ministerio de Educación Nacional relacionada con el desarrollo de la política educativa distrital (Pulido Chaves, 2017a), así como los análisis sobre los contextos geopolíticos y geo educativos dentro de los cuales se inscriben las políticas educativas de Colombia y del Distrito Capital (Pulido, 2017b),.

El IDEP y el SISPED

El Plan Distrital de Desarrollo. Bogotá Mejor para Todos, incorporó como una de las metas del Sector Educativo, el ajuste e implementación del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los contextos escolares, recogiendo los avances del Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación en el que había trabajado el IDEP en el período anterior. Esta modificación del monitoreo al seguimiento no es solamente un asunto de denominación, sino un ejemplo del reconocimiento de la importancia de construir sobre lo construido. Brindar información pertinente y oportuna, y por lo tanto útil, sobre la valoración de la implementación de la política pública por parte de la comunidad educativa, es el objetivo principal del Sistema de Seguimiento.

Para ello, como se señaló más arriba, el IDEP ha venido trabajando en la construcción y puesta en marcha del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED), que es un ajuste y perfeccionamiento del Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación (SMPSE), diseñado por el IDEP en años anteriores como parte del esfuerzo por valorar las acciones de política pública desde los sujetos en los colegios oficiales (Palacio, 2016). El SMPSE tuvo como objeto el monitoreo de las apuestas del Plan Sectorial de Educación 2012–2016, en el marco del Plan Distrital de Desarrollo. Bogotá Humana. El SISPED, por su parte, tiene como objeto de seguimiento dos de las líneas estratégicas formuladas en el Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora. Dado que el documento definitivo no fue promulgado hasta septiembre de 2017, el documento de referencia utilizado para la primera aplicación fue el que presenta las bases del Plan Sectorial de Educación.

Durante 2017 se definió el diseño del SISPED con la especificación de sus referentes conceptuales, metodológicos, técnicos e instrumentales, y la elaboración de la estrategia de comunicación y gestión del conocimiento. Asimismo, se llevó a cabo la primera aplicación con carácter de pilotaje, que incluyó la validación, pilotaje y aplicación de los instrumentos de indagación de orden cualitativo y cualitativo en lo que se llamado la consulta a las fuentes primarias, los análisis documentales de las fuentes secundarias, el análisis de resultados, y los procesos de lectura e interpretación de los mismos. Con base en este

piloto se procederá en 2018 a la realización de los respectivos ajustes. El SISPED focalizó su mirada, en la política pública del sector educativo de la ciudad de Bogotá, en el período 2016-2020 en dos líneas estratégicas: “Calidad educativa para todos” (CET) y Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EPRRP).

El SISPED pone el acento en la recolección de la información primaria en las instituciones educativas y destaca la importancia de la apropiación de los programas y proyectos por los directivos docentes, maestros, estudiantes y acudientes en términos de la manera en que son comprendidos, integrados y valorados en cada colegio. Hace énfasis en el carácter diferencial que otorgan los contextos, dando valor a la diversidad territorial que genera una vivencia situada y diferenciada. Señala el lugar de la voz de los sujetos en los contextos locales a partir de las vivencias narradas por los sujetos —sus voces—, ya que en ellos se realiza la política pública. También indaga en fuentes secundarias mediante el análisis de documentos producidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y otras entidades y organizaciones que se refieren a la política educativa distrital, con el fin de ampliar el foco de la mirada y aportar elementos de juicio adicionales para una mejor comprensión de los efectos generados por la aplicación del PSE. Además de información oportuna y pertinente, ofrece una mirada amplia y global, analítica y crítica, respecto a la recepción, reconocimiento y apropiación de las acciones de las políticas públicas educativas distritales.

De esta manera el SISPED produce valoraciones o “juicios de mérito” sobre la política educativa distrital y no evaluaciones sobre el desarrollo de la gestión de la Secretaría de Educación Distrital. Este es un enfoque que se aparta de lo que en el SISPED se ha denominado la “corriente principal” en términos de sistemas de seguimiento a la política pública, orientada a la medición de cumplimiento de objetivos y metas, y de la ejecución presupuestal asignada a los rubros correspondientes.

En 2017, con respecto a la consulta a las fuentes primarias, esto es, a los actores educativos, para la indagación cuantitativa se utilizó un tamaño de muestra de sesenta instituciones educativas sobre las (360) del universo, con un 90% de confianza y un 10% de error (Rosero, 2017; Vargas, 2017). La indagación cualitativa se realizó en doce colegios seleccionados entre los sesenta, en seis de ellos para la línea estratégica “Calidad educativa para todos” (CET) y otros seis para la línea del

Equipo por la Educación, para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz (EERRP). Para la primera (CET) se realizaron entrevistas y grupos focales a maestros, estudiantes y acudientes —de educación inicial, básica primaria, básica secundaria y educación medi—, rectores, directivos docentes y directores locales de educación (Rojas, 2017). Para la segunda (EPRRP), se llevaron a cabo grupos focales y cartografías sociales (Vargas L. M., 2017). Los resultados de estas indagaciones están contenidos en los respectivos productos elaborados por integrantes del equipo encargado del SISPED.

Su lectura debe tener en cuenta que solamente hace referencia a los resultados del pilotaje a la manera de una línea de base sobre la implementación de la política en los contextos escolares desde la voz de los sujetos, pues como advierte uno de los integrantes del equipo del SISPED (Rosero, 2017a), dado que no se obtuvo información “contra factual o longitudinal para contrastar”, estos resultados no permiten sacar conclusiones sobre los impactos o incidencias del Plan Sectorial de Educación sobre la realización y el goce efectivo del derecho a la educación. El trabajo se restringió al uso de estadística descriptiva que observa frecuencias relativas, cruza parte de la información y, a partir de esto, infiere algunas correlaciones.

Articulación general de la política educativa distrital con la política del MEN

La política educativa distrital 2016-2020 se enmarca en el contexto que permitió la llegada de Enrique Peñalosa Londoño, por segunda vez, a la Alcaldía de Bogotá⁴. Ese contexto cubre un período de casi veintinueve años, para ser exactos. Incluye los gobiernos de la ciudad comandados alcaldes cívicos y de militantes de partidos y movimientos distintos a los tradicionales. Se inscribe también en un contexto global y latinoamericano caracterizado por transformaciones sustanciales en los marcos de regulación de las políticas educativas que rigieron desde finales de la década de los años ochenta y que pusieron en el centro de la discusión dos enfoques en tensión: el de las llamadas “reformas neoliberales” y el “enfoque de derechos”. El primero, matizado hoy por la cooptación de la consigna de defensa del derecho a la educación, se ha decantado en lo que en el equipo de trabajo del SISPED se ha denominado la “corriente principal”; el segundo, derivado de los aportes

4 Ver: Pulido Chaves, O., 2017b.

de la primera relatora especial para el derecho la educación de Unesco, la señora Katarina Tomasevski se ha nutrido con los aportes de sectores de la sociedad civil interesados en fortalecer su capacidad de incidencia en las políticas educativas y en la defensa de la educación pública.

Por eso, una reflexión amplia sobre la política educativa distrital debe dar cuenta de los principales referentes, internos y externos que la ubican contextualmente. Para ello, el SISPED ha previsto dos dimensiones de análisis como parte de sus referentes conceptuales y metodológicos: la endógena y la exógena⁵. La primera se aborda atendiendo a la condición del IDEP como parte del sector educativo distrital, con vínculos con la SED; la segunda da cuenta de la condición del IDEP como centro de investigación con autonomía conceptual y administrativa, con capacidad de producción de conocimiento y de ejercicio de actividad crítica y propositiva. Esta segunda dimensión, abre la posibilidad de realizar un análisis diacrónico, con mirada histórica de larga duración sobre los contextos local, regional y global, respecto de las continuidades, rupturas y tendencias relacionadas con las políticas educativas. La conexión entre estas dos dimensiones proporciona una visión integral de la relación de los procesos locales con los contextos geopolíticos y geo educativos con los que interactúa. Esto es muy importante pues una característica de las políticas educativas actuales, y de las políticas públicas en general, es su alto grado de globalización (Pulido, 2017b).

La política educativa colombiana contempla la autonomía de las entidades territoriales respecto de la política nacional pautada por el MEN; y Bogotá, junto con Medellín y algunas otras, la han hecho efectiva en mayor grado que las demás. No obstante, se espera articulación entre los distintos niveles territoriales respecto del sentido general, los objetivos y metas definidos por cada gobierno (Pulido O., 2017a). El más general de los niveles de articulación se pretende alcanzar mediante la *Guía Metodológica para la Elaboración del Plan Sectorial de Educación*, elaborado por el MEN, conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para las entidades territoriales certificadas en educación, con el fin de armonizarlos técnicamente con la política nacional y de garantizar el respeto, la

5 Uno de los integrantes de la Mesa de Lectura e Interpretación del SISPED denomina esta perspectiva como una “cinta de Moebius” en la que “las voces institucionales de los formuladores de política, aunque están en el plano interno, hacen parte del discurso del plano externo”, globalizado, que él denomina “monolítico” (Álvarez, 2017).

protección y la realización del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes para el cuatrienio 2016-2019 (Pérez Martínez y Hernández, 2016, pp. 30-31). La guía sugiere tener en cuenta cuatro lineamientos mínimos asociados a los enfoques poblacional, diferencial, territorial, y de garantía de derechos. Estos lineamientos fueron recogidos en el Plan Sectorial de Educación versión preliminar (PSEVP) (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación, 2016), posterior a las Bases del Plan Sectorial (BPSE) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016), como enfoques de derechos humanos, inclusión, poblacional y territorial.

El documento BPSE, que sirvió de referente para el pilotaje del SISPED, no cita la guía el MEN, pero afirma que la SED trabajará articuladamente con él para apalancar acciones y para aumentar el impacto de las iniciativas de la administración distrital sumando aprendizajes, recursos y experiencia que enriquezcan la apuesta educativa de la ciudad. Se puede decir que los enfoques poblacional y diferencial sugeridos en la guía del MEN se reconocen en el ámbito distrital en los programas del Pilar 1 del Plan Distrital de desarrollo. Bogotá Mejor para Todos, agrupados bajo el título “Igualdad en calidad de vida”, y que el enfoque territorial está contenido en el Eje transversal 3 “Nuevo ordenamiento territorial”, y en el planteamiento central de hacer de Bogotá una “ciudad educadora” en la que todos los espacios donde se desenvuelven los niños, las niñas y los adolescentes se conviertan en ambientes de aprendizaje para la convivencia y la construcción de paz. Estos elementos del plan de desarrollo de la ciudad son recogidos como marco general en el documento BPSE (Secretaría de Educación del Distrito, 2016, pp. 3-4).

Para la armonización con la política nacional la guía del MEN establece cuatro líneas estratégicas: jornada única, excelencia docente, Colombia bilingüe, Colombia libre de analfabetismo y enuncia los programas y acciones que les corresponden. También subraya la autonomía de las entidades territoriales para la formulación de sus respectivos planes sectoriales de educación, así como la necesidad de introducir objetivos y programas para la paz (Pérez & Hernández, 2016, pp. 17-20).

Más allá de esto, es necesario señalar que la revisión documental realizada no ubicó documentos producidos por el MEN que hicieran referencia específica a la política del Distrito Capital, sino documentos generales de política educativa nacional que tienen relación con las líneas estratégicas, los ejes y los componentes objeto de seguimiento

por el SISPED. Esto permitió establecer que, aunque hay articulación, no existe una relación explícita entre los programas nacionales y distritales por dos razones: en primer lugar, porque Bogotá ganó mucha autonomía académica, administrativa y presupuestal con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, lo que le permitió diseñar y ejecutar sus propios programas educativos sin depender de la nación. Inclusive, se dio el caso de varios programas surgidos como iniciativas en Bogotá que luego fueron replicadas a nivel nacional por el MEN, como los colegios en concesión, la alimentación escolar, la jornada única, la articulación de la educación media con la superior y los programas de formación permanente de docentes (PFPD), por ejemplo. En segundo lugar, porque forman parte de las agendas internacionales globalizadas mencionadas más arriba que configuran las tendencias dominantes en materia de políticas educativas (Álvarez, 2017).

Parra (2017) comparte la primera razón y anota correspondencias entre el proyecto nacional y su plan decenal de educación con el Plan Sectorial Distrital, sobre todo en lo que tiene que ver con el desarrollo integral de los niños, niñas y jóvenes, así como en el común denominador de la calidad de la educación por vía de la excelencia docente, el fortalecimiento de la infraestructura, la jornada única, los aprendizajes para la vida, la vinculación al mercado laboral, y la medición estadística de la calidad mediante los resultados en las pruebas SABER, PISA y SER. Asimismo, destaca dos diferencias entre la política nacional y la distrital relacionadas con una mayor precisión sobre la definición de la calidad en la política distrital y un énfasis en la importancia que le concede al Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Línea estratégica “Calidad educativa para todos” (CET)

Aunque no existen mecanismos explícitos de articulación entre el MEN y la SED para la armonización de la política educativa, esta es evidente en la línea estratégica “Calidad educativa para todos”. Desde hace varias décadas el factor regulador de la política educativa ha sido el concepto de “mejoramiento de la calidad de la educación”. La perspectiva adoptada por el MEN y por la SED configura una política pública que encadena el “mejoramiento de la calidad educativa” con la evaluación y el currículo pues, en últimas, la calidad es el resultado de la medición de los aprendizajes sobre competencias por medio de pruebas censales diseñadas con base en estándares que deben ser alcanzados por los estudiantes

—Pruebas SABER, PISA—. El currículo es el instrumento para ello. De esta consideración se deriva, además, la atención al tema docente. La “calidad de los aprendizajes” se relaciona de manera mecánica y directa con la “calidad de los docentes” —por lo que es necesaria la evaluación de su desempeño— y con la “calidad” de las instituciones educativas —por lo que son necesarios los procesos de acreditación institucional—. Por estas razones el ISCE, elaborado por el MEN y el ICFES, se toma como fiel de la balanza para determinar el norte del PSE.

Esto explica la presencia de los componentes de “Calidad educativa para todos” Excelencia Docente: “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos”; “Fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica: estándares, competencias y evaluación”. Los dos componentes restantes: Uso del Tiempo Escolar: Jornada Única y Extendida; y Desarrollo Integral de la Educación Media, son subsidiarios del énfasis en la calidad. Cabe anotar que la Jornada Única es una necesidad del sistema educativo. Lo que resulta problemático es que se asocie, principalmente, al “mejoramiento de la calidad de la educación”.

Las políticas educativas centradas en el concepto de calidad vienen desde la década de los años noventa con la aparición de la dinámica internacional conocida como “evaluación de la calidad educativa”, y se han venido aplicando como tendencia global y como estrategia en las reformas educativas en América Latina y el Caribe (Pulido, 2011). En esa línea, en 2010, con la ministra María Fernanda Campo, el presidente Santos lanzó su política “Educación de calidad, el camino para la prosperidad”. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 proyectó para esa vigencia, objetivos de política tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación como elemento primordial para conseguir una sociedad capaz de reducir la pobreza y alcanzar la prosperidad (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

En 2015 el presidente Santos lanzó la política educativa de su segundo período de gobierno “Colombia la más educada en el 2025”. Entre los objetivos misionales se destaca el que se refiere a “mejorar la calidad de la educación en todos los niveles mediante el fortalecimiento del desarrollo de competencias, el Sistema de Evaluación y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad”. (Ministerio de Educación Nacional, 2015), (Congreso de la República de Colombia, 2015). El MEN definió en 2016 un marco estratégico de educación para el período 2015-2025

que estableció la estructura mediante la cual se alcanzará el “propósito superior 2025” de convertir al país en el más educado de América Latina, con un sistema educativo de alta calidad que generará igualdad de oportunidades para todos, desarrollo económico, mayor equidad y la consolidación de la paz (Ministerio de Educación Nacional, 2016b).

El énfasis en la calidad educativa llevó al MEN a diseñar a finales de 2014, junto con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), el Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE) cuyo objetivo consiste en servir de insumo para cumplir el objetivo de ser el país mejor educado de América Latina en 2025 (ICFES, 2016). El ISCE mide cada año cuatro aspectos de la calidad de la educación en todos los colegios del país: Progreso, Desempeño, Eficiencia y Ambiente Escolar, con base en los resultados de las pruebas SABER. Las bases para el Plan Sectorial de Educación del Distrito Capital (BPSE) toman en su diagnóstico los resultados del ISCE presentados por el Reporte de la Excelencia 2016 del MEN para concluir que, “aunque la ciudad se encuentra por encima del promedio nacional y mejoró sus propios desempeños con respecto a los de 2015, es necesario continuar avanzando para alcanzar estándares óptimos de calidad” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 18).

Excelencia docente: “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos”

El eje “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos” tiene su correspondencia con la política del MEN que estableció en 2015 el Día de la Excelencia Educativa, durante el cual los directivos docentes, docentes y personal administrativo revisan los resultados institucionales del desempeño en calidad del establecimiento educativo y definen el plan de acción correspondiente para alcanzar las mejoras proyectadas por parte del MEN para el correspondiente año escolar. Este plan de acción se concreta en unas metas de Mejoramiento Mínimo Anual (MMA) para cada colegio que se miden en relación con los resultados obtenidos en el ISCE institucional el año anterior (Ministerio de Educación Nacional, 2015b). Complementando la acción anterior, en 2016 se creó el reconocimiento a la “Excelencia Educativa” con el propósito de estimular el mejoramiento continuo de la educación básica y media a partir de los componentes del ISCE (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Esta línea de acción viene desde el primer gobierno del presidente Santos. Dentro del Plan Sectorial de Educación del Plan Nacional de Desarrollo

2010-2014 incluyó el Plan Nacional de Formación de Educadores que se propuso consolidar el Sistema Colombiano de Formación y Desarrollo Profesional de Educadores ya propuesto como Sistema Nacional de Formación de Educadores en el Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2006 (Ministerio de Educación Nacional, 2013b). En 2013 se presentó este sistema como parte del Plan Sectorial 2010-2014. Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad que contiene los lineamientos de política sobre la materia elaborados durante el proceso arriba descrito (Ministerio de Educación Nacional, 2013a).

También se diseñó el Plan Nacional de Formación Docente para las vigenias 2011-2014, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales. En ese marco se elaboró el Plan Territorial de Formación Docente (PTFD), para cuya implementación en las regiones se elaboró una guía especial (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Los planes territoriales de formación docente respondían al interés del Ministerio de Educación Nacional en la coordinación de acciones con las secretarías de educación en todas las regiones del país a través de los directivos docentes y los maestros (Ministerio de Educación Nacional, 2011, p. 5).

Los planes territoriales de formación docente determinan un vínculo entre el MEN y las secretarías de educación en materia de armonización de las políticas sectoriales territoriales con la política nacional. El MEN acompaña los procesos pero su elaboración y ejecución son responsabilidad de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas (Ministerio de Educación Nacional, s.f.). El proceso de formulación de los PTFD se lleva a cabo en los Comités Territoriales de Formación Docente (CTFD), concebidos como entes asesores de las secretarías de educación para la formulación de los planes en los que participan las universidades, las facultades de educación, los centros de investigación educativa, las escuelas normales superiores y las comunidades étnicas. Su reglamentación viene desde 1996 (Ministerio de Educación Nacional, 1996) y se armoniza en el Decreto 1075 (Ministerio de Educación Nacional, 2016a, p. art. 2.4.2.1.3.5.1.). Esta política se complementa con la expedición del Plan de Incentivos para Docentes y Directivos Docentes del Sector Oficial en diciembre de 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2013d).

El eje “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos” incluye apoyo al fortalecimiento de las licenciaturas, acompañamiento a los

docentes noveles, y la creación de la Red de Innovación del Maestro y el Fomento a la Innovación Educativa en la que participan más de 11.000 maestros en estudios de posgrado y en pasantías en el exterior. En el marco de esta red la SED creará tres (3) Nodos de Innovación de Maestros para lo cual se contará con la participación del IDEP como aliado estratégico. El eje también contempla un Sistema de Reconocimientos e Incentivos y el Mejoramiento de las condiciones de bienestar de los docentes mediante programas de desarrollo personal y profesional, y fortalecimiento del talento humano (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pp. 20-21).

Como se esperaba, la indagación realizada en el piloto del SISPED mostró que la política distrital se vive de manera diferente en cada colegio y en cada sujeto educativo. Los relatos de estos últimos son “disparos y piliformes” (Rojas, 2017). De manera específica, en relación con los componentes de línea estratégica CET, el piloto mostró (Vives Hurtado, 2017a)⁶ que los actores educativos tienen vivencias sobre el reconocimiento al maestro, el acompañamiento a los maestros noveles, la formación permanente y a la formación avanzada; pero expresan que hay poca información y percepción de procesos complicados para acceder a la formación avanzada y a los premios. Cuando ingresan a los programas encuentran dificultades por los horarios en que se desarrollan y por la negativa de algunos rectores para conceder los permisos correspondientes.

También señalan como problemas la discrecionalidad de los rectores en la selección de los candidatos a participar en los planes de formación y la exclusión de los profesores provisionales para el acceso a estos beneficios. Manifiestan reconocer que la innovación se ha convertido en un punto central de la política, con presencia en la agenda pública. Reconocen la importancia de los premios, los centros de innovación, la unidad móvil; pero manifiestan que la innovación debe ser entendida como intrínseco a la práctica de aula y no como algo que viene de afuera. Para ello es importante compartir las experiencias de aula, labor que se dificulta por sus limitaciones en el ejercicio de la escritura como forma de socialización de sus experiencias educativas.

6 Informe técnico final que presenta los resultados de la primera aplicación del Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase 2.

Fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica: estándares, competencias y evaluación

Desde comienzos de la década del 2000, el MEN inició la formulación de los estándares básicos de competencias comunicativas, científicas, matemáticas y ciudadanas. Incorporó el concepto a las políticas educativas nacionales y reorganizó el sistema educativo en función de su desarrollo en los estudiantes. En ese proceso, el concepto se articuló con el de estándares que, en ocasiones, tiende a sustituirlo (Ministerio de Educación Nacional, 2013, p. 8).

Esta concepción se inscribe en la tendencia global de orientación a resultados en los logros de los estudiantes, en términos de desarrollo de habilidades y valores “necesarios para vivir, convivir, ser productivo y seguir aprendiendo a lo largo de la vida”; y a entender la calidad “como un elemento esencial del desarrollo de los países”. De la mano de los estándares y las competencias vino el énfasis en la evaluación, entendida como “el instrumento por excelencia para saber qué tan lejos o tan cerca se está de alcanzar la calidad establecida con los estándares” (Ministerio de Educación Nacional, 2006, pp. 8-9).

De allí proviene la tendencia a regular las acciones de política pública a partir de los resultados de aprendizaje de los estudiantes con base en las pruebas estandarizadas censales como SABER, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, Programme for International Student Assessment), Trends in International Mathematics & Science Study (TIMMS), para citar algunas.

En 2016 la Dirección de Calidad del MEN produjo la Ruta Pedagógica Integrada para 2017-2018 para “movilizar los procesos de mejoramiento de los aprendizajes de todos los estudiantes, a partir del trabajo enfocado en la gestión académica y pedagógica, el fortalecimiento de las prácticas de aula y de los procesos de desarrollo curricular” (Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Calidad, 2017). Por su parte, en el Distrito Capital desde el Plan sectorial de Educación 2012-2016. Educación de calidad para todos y todas se diseñó y aplicó la Prueba SER para evaluar “nuevas formas de aprender, bienestar físico, ciudadanía y convivencia”; el documento BPSE plantea calibrar estadísticamente la prueba aplicada en 2015 para hacerla de nuevo con una muestra representativa en toda la ciudad con el fin de hacer seguimiento periódico,

no solo en las áreas establecidas —matemáticas, lenguaje, ciencia y ciudadanía— sino ampliándola a temas como empatía, trabajo en equipo, liderazgo y resolución de conflictos, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 26).

El eje Fortalecimiento Institucional Desde la Gestión Pedagógica incluido en el documento BPSE se propone acompañar 100% de las instituciones educativas de la ciudad en procesos de “refinamiento y fortalecimiento de su gestión institucional y pedagógica” mediante el fortalecimiento de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Esto incluye fortalecimiento del currículo para la transformación de las prácticas de aula, reflexión pedagógica como centro de la transformación escolar, articulación de las competencias básicas con las socioemocionales, articulación de proyectos transversales, diálogo con la comunidad educativa, uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aprendizaje del inglés como segunda lengua, fortalecimiento de competencias en lenguaje, pensamiento lógico-matemático, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pp. 22-23). Se reconoce el esfuerzo en infraestructura en relación con las TIC, pero cuestionan que el tema se centre en la asignatura de informática; no se han incorporado a la didáctica de algunos maestros y no se cuenta con suficiente capacidad de conexión a internet o hay restricción en su uso.

En relación con el fortalecimiento curricular es evidente la distancia entre los informes de gestión de la SED y las vivencias situadas y diferenciadas de los actores educativos en algunos temas específicos. Por ejemplo, las acciones mostradas por la SED como acompañamiento para ajustes curriculares son percibidas por los maestros más como una visita que como un acompañamiento; aunque valoran su importancia. Los saberes planteados por la UNESCO se trabajan en las IED con la intención de hacerlos transversales en el currículo, con dificultades en relación con “saber investigar”. Los estudiantes valoran las prácticas de aula vivenciales; y los maestros reconocen la importancia de la articulación de los niveles educativos. Plantean que las cargas académicas a veces son muy pesadas y eso incide en la calidad educativa.

En materia de competencias se destaca que los colegios trabajan siempre la lectura y la escritura, aunque no tengan apropiado el programa “Leer es volar”. A Esta labor concurren otras instituciones y programas distintos de la SED. La mayoría de los actores educativos coinciden que

las instituciones no cuentan con las condiciones para la implementación del bilingüismo: los maestros no dominan el inglés, único idioma que se enseña en la clase, y no está en el currículo. En materia de atención integral diferencial los actores educativos consideran un avance el reconocimiento a la diferencia, en especial de estudiantes LGTBI, afro e indígenas; pues con los estudiantes con discapacidad corporal, cognitiva o sensorial, es claro el enfoque diferencial. El enfoque de evaluación por resultados es fuerte en la política distrital. Los actores educativos plantean que a veces se usan las evaluaciones como instrumento de poder o como forma de juzgar al maestro; aunque también para retroalimentar la práctica educativa y los procesos de aprendizajes. Algunos critican las pruebas por estar descontextualizadas y otros las valoran porque permiten medir las competencias.

Uso del tiempo escolar: jornada única y extendida

El Decreto 1850 de 2002 reglamentó la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales en el marco de las disposiciones contenidas en el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2277 de 1979, los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5° de la Ley 715 de 2001 y el literal b) del artículo 41 del Decreto ley número 1278 del 19 de junio de 2002 (Ministerio de Educación Nacional, 2002).

El artículo 57 de la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 modificó el artículo 85 de la Ley General de Educación sobre jornadas en los establecimientos educativos para precisar que el “servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única”, definida como “la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo y el receso”. Para ello creó el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, concebido como un fondo-cuenta de la Nación, adscrito al Ministerio de Educación Nacional (Congreso de la República de Colombia, 2015, p. arts.57 y 60).

Para reglamentar estas decisiones se expidió el Decreto 501 de 2016 (Ministerio de Educación Nacional, 2016c) que precisa lo relativo al tema mediante adición al Decreto 1075 de 2015 más arriba citado

o Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Con esta normatividad quedaron definidos los objetivos de la jornada única (Ministerio de Educación Nacional, 2016a, p. art. 2.3.3.6.1.5). En 2017 el MEN publicó los lineamientos estándar para proyectos de construcción de ambientes escolares para la jornada única, una guía dirigida a las entidades territoriales para dar a conocer la normatividad vigente, identificar lineamientos mínimos y agilizar la formulación de proyectos de construcciones escolares incluyentes y adecuadas para el mejoramiento de la calidad de la educación y la implementación de la jornada única, en la que los “ambientes escolares” se conciben desde una perspectiva física, de carácter arquitectónico (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

En el documento BPSE la SED considera que el avance en la implementación de la jornada única es fundamental para “garantizar el derecho a una educación de calidad que brinde oportunidades de aprendizaje para la vida y ofrezca a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la ciudad, igualdad en las condiciones de acceso y permanencia”, en concordancia con el objetivo del programa “Calidad educativa para todos”. La jornada única permitirá el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y socioemocionales requeridas para “la formación de ciudadanos más felices, forjadores de cultura ciudadana, responsables con el entorno y protagonistas del progreso y desarrollo de la ciudad”.

De esta manera, la ampliación de la jornada escolar se vincula estrechamente a la idea de Bogotá ciudad educadora mediante la vinculación de entidades aliadas de la SED como apuesta intersectorial: Secretaría de Cultura Recreación y Deporte (SCRD) y las adscritas a ella: Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), Orquesta Filarmónica de Bogotá (OFB), Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), Instituto Distrital de las Artes (IDARTES), Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA), y Jardín Botánico de Bogotá (JBB). La expansión de la jornada única, “en concordancia con la política educativa nacional” también se relaciona con el “fomento de buenas prácticas de administración del servicio educativo”, en particular “los contratos de concesión educativa que ha venido ejecutando el Distrito... que han demostrado excelentes resultados e impacto positivo en los indicadores de acceso, permanencia, calidad y clima escolar” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

En relación con la jornada única existen percepciones, vivencias y experiencias diferenciadas. Algunos la valoran positivamente; otros dicen que no hay condiciones para implementarla, referidas a infraestructura, dotación y materiales, así como, problemas en refrigerios y comida caliente. Sin embargo, anotan que se han solucionado problemas de espacios con convenios interinstitucionales.

Desarrollo integral de la educación media

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 consagra la universalidad de la educación media y su obligatoriedad hasta el grado once (11), de manera progresiva (Congreso de la República de Colombia, 2015, p. art. 55). En la versión del DNP, “en desarrollo del principio de garantía de acceso del Sistema de Formación de Capital Humano”, se proponen estrategias para incrementar el acceso y la permanencia en la educación media (grados 10° y 11°) en el país mediante una política de modernización de este nivel educativo que incorpora elementos asociados a la articulación con la educación superior, la formación para el trabajo y el desarrollo humano (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pp. 92-102).

Un aspecto central de la política para la educación media es la evaluación de estudiantes, reglamentada en el Sistema Institucional de Evaluación de los Estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2009), (Ministerio de Educación Nacional, 2009a) y, sobre todo, la referida a la prueba SABER 11° que, a partir de 2014, se alineó con las evaluaciones de la educación básica en relación con las competencias básicas que debe desarrollar un estudiante durante el paso por la vida escolar (Ministerio de Educación Nacional, 2010a, marzo 17). Esto se complementa con la evaluación anual de desempeño de los docentes y los directivos docentes (Ministerio de Educación. Despacho de la Ministra, 2010b), (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

En este marco, el documento BPSE incluye el eje “Desarrollo Integral de la Educación Media” en la línea estratégica “Calidad educativa para todos”. Este eje es considerado como “el mayor desafío que hoy tiene la educación media en Bogotá”; y para alcanzarlo se propone acompañar a doscientas setenta (270) instituciones educativas de la ciudad en acciones encaminadas al fortalecimiento de las competencias básicas y habilidades sociales y emocionales de los jóvenes; la exploración, ampliación, y diversificación de la oferta de educación media con

enfoque por áreas e intereses; el fortalecimiento de la articulación con el subsistema de educación superior; la generación de escenarios de aprendizaje en emprendimiento y apropiación de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI)”; y la articulación con el “programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior” que cuenta con portafolios para financiación del acceso a las universidades, entre otras cosas.

Los actores educativos valoran las acciones que realizan los colegios para ofrecer una oferta diversificada y educación media integral y mencionan, por ejemplo, los procesos de orientación vocacional, el proyecto de vida y las articulaciones institucionales.

Línea estratégica Equipo por la Educación para el Reencuentro la Reconciliación y la Paz (EPRRP)

En Colombia, que ha estado en situación de conflicto a lo largo de su historia, no son extraños los llamados a la educación para que aporte a la paz, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos, la democracia y la ciudadanía. Tanto, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional considera que la paz es un componente del derecho a la educación (Sánchez, 2010).

La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), en su Artículo 5, numeral b), incluye la paz como uno de los fines de la educación, y en el Artículo 14, numeral d), obliga a todos los establecimientos de educación formal en los niveles de la educación preescolar, básica y media, educar para la paz (Congreso de la República de Colombia, 1994). Continuando con esta tradición, desde 2006, el MEN viene hablando del aporte de la educación a la paz e implementando políticas y acciones para hacer efectivo su accionar en las instituciones educativas (Ministerio de Educación Nacional, 2006).

Como se dijo más arriba, la *Guía metodológica para la Elaboración del Plan Sectorial de Educación* elaborada para el MEN, subraya la necesidad de introducir objetivos y programas para la paz (Pérez & Hernández, 2016). Si bien es cierto que en el proceso de negociación con las FARC en La Habana la educación no tuvo una presencia destacada, y que los acuerdos resultantes de este proceso tampoco contienen decisiones en esta materia, también lo es que el MEN ha venido considerando el tema como asunto destacado en las políticas educativas.

En 2011 publicó dos cartillas con orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadanas (Ministerio de Educación Nacional, 2011a), (Ministerio de Educación Nacional, 2011b). En 2013 se expidió la ley 1620 por la cual se crearon el “Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar” y la “Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar” que define los procesos y los protocolos que deberán seguir las entidades e instituciones que conforman el sistema y sus componentes: promoción, prevención, atención y seguimiento (Congreso de la República de Colombia, 2013).

El MEN lideró el proceso participativo de reglamentación de la ley que culminó con la expedición del Decreto 1965 de 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2013e) que reglamenta los comités del sistema en los ámbitos nacional, municipal, distrital, departamental y escolar. La información recogida durante este proceso ese sirvió como insumo para la elaboración de las guías pedagógicas 48 y 49 para la implementación de la Ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario 1965 de 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2014), (Ministerio de Educación Nacional, 2014a).

La ley 1732 de 2014 estableció la Cátedra de la Paz en los niveles de preescolar, básica y media, como una asignatura independiente (Congreso de la República de Colombia, 2014). En 2015, mediante el Decreto 1038 (Ministerio de Educación Nacional, 2015c), se reglamentó la Cátedra de Paz con el mandato de incluirla en los planes de estudios de todas las instituciones educativas antes del 31 de diciembre de 2015. El decreto también determinó que las instituciones educativas de preescolar, básica y media deberán articularse con otras instancias que tienen competencias en similares asuntos, como el “Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”, creado por la Ley 1620 de 2013.

Estos mandatos estipulan que las entidades territoriales certificadas en educación deberán verificar que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de la Paz. Con todo este recorrido realizado, en 2016 el MEN encargó la producción de las orientaciones generales para la implementación de la cátedra de paz en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de Colombia (Chaux y Velásquez, 2016).

En el marco de la política definida por la Ley 1620 de 2013 y su Decreto Reglamentarios 1965 de 2013, la SED estableció que el centro de esta línea estratégica es “el mejoramiento de la convivencia escolar como un factor interviniente en la calidad de vida de los estudiantes y en sus procesos de aprendizaje”. En consecuencia, la organizó en los cuatro ejes que corresponden a los componentes de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, a saber: promoción, prevención, atención y seguimiento. De esta manera, la SED se propone “asumir el liderazgo para lograr el fortalecimiento del Sistema Distrital de Convivencia Escolar (SDCE) (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación, 2016, pp. 157-158).

De acuerdo con la síntesis elaborada por Vives (2017a), en la Línea EERRP los actores educativos consideran que la convivencia, el clima escolar y la paz se trabajan en la cotidianidad escolar de manera transversal, desde el respecto por el cuerpo hasta la aceptación de las diferencias, como parte de la formación democrática y ciudadana, y no tanto por mandato del PSE. En estos temas también concurren otras instituciones que trabajan en convenio con los colegios. Es claro que la paz se desarrolla desde el área de ciencias sociales, lo que no garantiza su transversalidad en el currículo.

El mejoramiento de los entornos escolares está centrado en la infraestructura de la institución educativa o el mejoramiento de la huerta. No hay relación evidente con la comunidad anexa al colegio para garantizar la seguridad en el entorno.

En relación con la participación hay vivencias distintas entre los actores educativos. Para los estudiantes solo está referida al gobierno estudiantil, y aun así, no se consideran sus demandas, intereses y necesidades; en cambio para los profesores, se concibe la escuela como un lugar abierto a la participación democrática y la escucha.

Los manuales de convivencia se reconocen como una guía para regular comportamientos y dirimir conflictos, más en unos niveles educativos que en otros. El liderazgo por parte de los maestros en esta materia es apoyado en su mayoría por las directivas de las IED.

No se encuentran alianzas entre colegios privados y distritales en la muestra indagada, pero se reconocen las alianzas con universidades, Sena, cajas de compensación, instituciones deportivas y de cultura.

Los acudientes reconocen la importancia de las actividades que realizan las IED para acercar la familia a la escuela.

El Plan Sectorial de Educación 2016-2020 y el contexto global⁷

El contexto geo educativo está dominado por la globalización de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que unifican las políticas en marcos de sentido específicos que les confieren rasgos similares y compartidos. Sin embargo, la presencia de esos rasgos similares no significa “que simplemente son temas comunes de la política en casi todo el mundo... que obedecen a agendas internacionales o al discurso de la época, y por lo tanto no tienen una procedencia institucional particular” (Álvarez, 2017), sino que obedecen a lógicas políticas ancladas en relaciones de poder globales que configuran hegemonías, contra hegemonías, tensiones, consensos y disensos agenciados por actores reales que promueven enfoques y agendas de profundo contenido y que se encuentran en el escenario de las disputas políticas. Ese el sentido prescriptivo de la globalización descrita por Bourdieu como

producto de una deliberada política económica, elaborada en parte por un conjunto de agentes y de instituciones, muchos de ellos internacionales, que proponen medidas políticas y jurídicas que debilitan las resistencias nacionales para esa unificación, dirigidas a la disminución del Estado, eliminando las múltiples regulaciones ligadas al intercambio comercial y finalmente expandiendo un mercado mundial donde convergen las empresas multinacionales (Bourdieu, 2001, citado por Salmerón y otros, 2016).

La tendencia global a la consolidación de los negocios educativos

En el ámbito mundial se ha consolidado la concepción de la educación como factor clave para el crecimiento macroeconómico y la tendencia a incorporarla en el marco de enfoques de política pública basados en criterios de eficiencia en la relación costo/beneficio (Pulido, 2010). La vinculación de la educación como variable central del crecimiento macroeconómico enfatiza la adecuación de los currículos a la formación para el trabajo y fortalece el modelo de atención preferencial a los

7 Ver Pulido, 2017b.

sectores vulnerables de la sociedad mediante políticas focalizadas. El caso del reciente protagonismo dado a la educación inicial y la atención a la primera infancia es paradigmático (UNESCO, División de Educación Básica, 2010).

El desmonte del “Estado de Bienestar” y la transferencia de sus obligaciones a la sociedad civil produjeron un cambio radical en la concepción y la aplicación de las políticas educativas cuya implementación tiende a “tercerizarse” con operadores privados de diferentes tipos: agencias de cooperación, ONG, instituciones educativas privadas, empresas. Esta situación dio paso a un nuevo tipo de modelo de transferencia transnacional de políticas educativas dominado por nuevos “ensamblajes” o “conjuntos” para la movilización de las políticas, las “*eduempresas*” o “*empresas multinacionales de educación*”, como las llama Stephen Ball. Se han generado procesos transnacionales de mercantilización educativa en los cuales compiten nuevas configuraciones empresariales dedicadas a la transferencia de modelos educativos especialmente diseñados para competir en el mercado del conocimiento.

Estas “*eduempresas*” se rigen por las mismas reglas de mercado y procesos de negocio del mundo empresarial. Entre ellas se dan procesos de fusiones y adquisiciones. Ball señala que los “*edunegocios*” no solo se concentran en la compra y venta de materiales educativos, servicios e ideas de política, sino que también han generado un mercado global de instituciones educativas: colegios y universidades, que incluye a sus clientes, los estudiantes, que también son comprados y vendidos en el mercado (Ball, 2011).

Un estudio sobre la tendencia global de privatización de la educación (Verger, Zancajo, & Fontdevila, 2016, p. 52 y ss.), afirma que no sigue un patrón similar en todo el mundo sino que avanza de manera “polimórfica”, a través de trayectorias políticas diferentes como la reforma estructural del Estado que cambia su modelo burocrático tradicional por uno orientado a las demandas del mercado; la privatización como reforma incremental, mediante acumulación de cambios graduales, frecuentemente en los ámbitos sub nacionales, como ocurrió en Bogotá con los colegios en concesión que posteriormente se extendieron a todo el país; las alianzas público-privadas; la aparición y expansión de escuelas privadas de bajo costo en los países de bajos ingresos; la “privatización por catástrofe”, en contextos de situaciones de emergencia, tales como los desastres naturales o conflictos armados; para mencionar algunas.

La globalización existe en un contexto de tensiones contra hegemónicas de resistencia, de avances y retrocesos entre el enfoque de la educación como servicio que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, y el enfoque de la educación como derecho que debe ser garantizado y proveído por el Estado. En este marco, el rasgo más importante del contexto geo educativo se concreta en la tendencia a la consolidación de la privatización de la educación como resultado de un proceso “fragilización de lo público” fomentado “por la naturalización de la idea de que la provisión, la gestión y el contenido de la educación escolar pueden estar subordinados a iniciativas privadas, aun cuando estén subvencionados con fondos públicos” (Freitas, 2014).

Esto se hace mediante dos modalidades generales: la privatización exógena o privatización de la educación pública, entendida como el fomento a la participación del sector privado, entendido en sentido empresarial, en la concepción, gestión y/o provisión de los “servicios” educativos; y la privatización endógena o privatización en la educación pública, que se refiere a la adopción de los modelos y lógicas de gestión privada en los sistemas y en las instituciones educativas públicas. Esta modalidad también ha sido llamada “gerencialismo” o “administrativismo”. Tres de sus productos más emblemáticos son el énfasis en la calidad, la evaluación y la acreditación. Como consecuencia de esto, las políticas educativas tienden a la consolidación de los “edunegocios” y de las “multinacionales educativas”, bajo diversas modalidades que no corresponde analizar aquí (Ball & Youdell, 2007), (Ball, 2011), (Verger & Bonal, 2012), (Verger, Moschetti, & Fontdevila, 2017).

Esto también originó una reconceptualización de la cooperación internacional por parte del pensamiento neoliberal que la entendió como una traba para el desarrollo en la medida en que interfería con el papel regulador del mercado libre, único elemento capaz de garantizar el buen funcionamiento de las economías. Esto se hizo imponiendo programas de ajuste macroeconómico que incluyeron reformas fiscales y ahorro en el gasto social con el fin de garantizar capacidad para el pago de la deuda externa y equilibrio monetario, con cargo a drásticas reducciones presupuestales en las políticas sociales, bajo modalidades de “armonización” a resultados; es decir, condicionadas a nociones de eficacia y eficiencia incorporadas a los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas de cooperación. De allí, por ejemplo, la creciente influencia de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE) en la orientación de las políticas educativas con base en los resultados de aprendizaje de las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment), así como del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este contexto privatizador, particularmente a través de la privatización endógena, es el que ha favorecido la centralidad de la calidad como eje de las políticas públicas educativas.

La cuestión de la calidad de la educación⁸

La década de los 90 marcó la aparición de una “nueva” dinámica internacional conocida como “evaluación de la calidad educativa” que respondía a requerimientos internacionales avalados por quienes tomaban las decisiones en política educativa en el país (Bustamante y Díaz, 2000). Desde la década anterior ya se venían tomando medidas para implantar políticas educativas centradas en indicadores de gestión y eficiencia que se aplicaban a instituciones y procesos educativos, en el marco de reformas integrales a los estados, orientadas a conseguir resultados específicos de tipo macroeconómico.

Algunos de los factores que explican la importancia cobrada por estos temas de gestión y eficiencia tienen que ver con la necesidad de mejorar la gestión económica y administrativa de las instituciones estatales, y con el hecho de que la rápida expansión del sistema educativo no produjo los mismos efectos acelerados de mejoramiento en el tipo de educación que se impartía en los establecimientos. La conclusión más o menos aceptada como consenso general fue que el rápido crecimiento de la matrícula, indicador principal del aumento de cobertura, estuvo acompañado de una sensible pérdida de la calidad de la educación tanto en el sector público como en el privado, pero, sobre todo, en el público. Llegaba entonces la hora de hacer énfasis en la calidad para recuperar lo que se había perdido por atender prioritariamente los aumentos de cobertura.

La lógica que sustentó esta idea puede ser descrita así: la dinámica del desarrollo consolidó un modelo de producción que colocó en el centro un poder tecnológico basado en la producción de bienes de capital; es decir, de máquinas para hacer máquinas que, a su vez, producían bienes de consumo. El diferencial tecnológico del desarrollo entre países se midió entonces en función de la capacidad de sus economías para

8 Ver: Pulido, 1996, 2001, 2009.

producir dichos bienes de capital, y la regulación de sus relaciones, basada en el secreto industrial y en el monopolio, dio lugar al esquema de transferencia y adaptación tecnológica, como base del desarrollo para los países llamados de la “periferia”. Fue la época del florecimiento de las ingenierías, las tecnologías, las administraciones —que alcanzaron a impactar la educación—.

La industria; es decir, el conjunto de procesos de transformación de materias primas en bienes de capital y de consumo, marcó la pauta para el desarrollo de las tecnologías organizacionales, gerenciales, administrativas y de gestión del mundo empresarial en general y llegó tan lejos como para generar una nueva cultura pautada por los ritmos de la producción y el consumo, con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información relacionadas con la producción de valores de uso caracterizados por su durabilidad y calidad. Dentro de este esquema se generaron los modelos de cultura organizacional de tipo fordista que instituyeron una política de bienestar y autosuficiencia, de patrones de estabilidad laboral y desarrollo de personal para ascenso y carrera profesional y empresarial, de bonos, primas y estímulos, todos ligados con aumentos de la productividad y la eficiencia. Fue la época del Estado de Bienestar y del reinado de la teoría del desarrollo.

Sin embargo, aproximadamente desde la década de 1970, la situación empezó a cambiar. El modelo fordista entró en crisis a causa, principalmente, de los efectos acumulados del desarrollo tecnológico. El diferencial de desarrollo, representado por la capacidad de producción de máquinas para hacer máquinas fue sustituido por la producción de conocimiento y la capacidad de inversión en ciencia y tecnología (C&T). La época en que el desarrollo se medía únicamente por el crecimiento industrial pasó, para ceder el paso a una nueva fase de desarrollo del capitalismo, caracterizada como post fordista, en la cual hizo crisis no sólo la organización industrial sino toda la lógica que la soportaba.

La crisis de la organización industrial fordista afectó el entorno social y cultural que la soportaba y al cual era funcional, en la medida en que el cambio de fase del capitalismo se caracterizó por una radical transformación de los procesos de trabajo y de las formas de producir, distribuir y consumir. La duración de los productos pasó a un segundo plano. En su lugar, el servicio y la garantía sustituyeron a la calidad materializada en los productos durables. Más adelante ni esto fue

necesario pues la masificación del consumo abarató tanto los bienes que podían ser más fácilmente sustituidos que reparados. El concepto de calidad se desplazó del bien al servicio articulado a él y posteriormente a los procesos de producción. Esto es lo hacen hoy las normas ISO, “asegurar” procesos que garanticen la calidad de los productos. La calidad se convirtió en un asunto gerencial y administrativo; se separó de los productos, pues hoy se sabe que su rápida obsolescencia no es un argumento contra la calidad.

Se fortalecieron las llamadas “tecnologías blandas” gerenciales y administrativas como la planeación estratégica, caracterizada por simular un análisis sistémico elemental de la relación organización - entorno —matriz DOFA—, en función de una perspectiva de control del futuro, materializada en la misión y la visión institucionales. En términos de los sistemas tecnológicos, esto significa que se produjo una drástica transformación de las acciones y de las reglas, cuya expresión se puede ver en la diversificación de propuestas para la administración y la gestión organizacionales, como lo ilustraron la “Teoría Z”, los “Círculos de Calidad”, la “Calidad Total”, el “Mejoramiento Continuo”, la “Reingeniería”, el “Benchmarking” y el “Outsourcing”, entre las más conocidas. Por eso no sorprende tanto ver que la Escuela, una de las organizaciones más tradicionales y refractarias al cambio, haya sido tan duramente impactada por este enfoque englobado en lo que se ha denominado “la gestión educativa” o, más exactamente, “la gestión de la calidad de la educación”.

Esta nueva situación afectó de manera drástica la relación de las organizaciones con el resto de la sociedad, con el Estado, con los clientes y consumidores y, sobre todo, con sus trabajadores. La transformación en los sistemas de contratación de fuerza de trabajo exigía tiempos cortos y descentralización laboral. Las grandes industrias se hicieron obsoletas y miles de trabajadores fueron despedidos. Se acabaron las generaciones de trabajadores que operaban con vinculaciones vitalicias y hereditarias y en su lugar se multiplicó la vinculación por contrato de prestación de servicios.

De este modo, la lógica de funcionamiento de la organización industrial se extendió a la organización empresarial en su conjunto y, de allí, a las organizaciones en general, incluidas las instituciones públicas y las organizaciones sociales “privadas” como la Escuela, la Iglesia y la familia. En todas ellas prima hoy la idea de organización como empresa. Se

asume, sin preguntarse qué tan cierto pueda ser, que las organizaciones empresariales son paradigma de eficiencia, eficacia y efectividad y que todas las organizaciones públicas y privadas deben copiar sus modelos. La lógica de lo privado se impone como paradigma de éxito y avasalla los imaginarios de lo deseable. El ahorro, la maximización de la relación costo/beneficio, la orientación a resultados, el control de procesos y procedimientos se han convertido en sus objetivos de largo, mediano y corto plazo. Sus integrantes se han convertido en “clientes internos”, “recursos humanos” o, últimamente, “capital humano”; las comunidades son “clientes externos”.

En la Escuela, por ejemplo, este hecho se expresa en la transformación de los rectores en gerentes, expresión particular en el sector educativo de la rápida expansión del concepto de “gerencia social” que hizo rápida carrera en el medio institucional público estatal. Hoy está en boga el tema de la certificación de calidad para las instituciones educativas con base en las metodologías desarrolladas para las normas ISO-9001.

El impacto del desarrollo industrial del tipo descrito en el conjunto de la vida social contemporánea ha sido objeto de análisis realizados desde diversas perspectivas. Se destacan, sin que esto signifique desdeñar otros enfoques, los trabajos que han permitido pensar este impacto en las organizaciones escolares en términos de su transformación en sistemas socio técnico o sistemas tecnológicos (Broncano, 1995; Arteaga, Medellín, & Santos, 1995; Díaz Y Lee, 1991).

Las principales características de estas organizaciones se pueden resumir así: Se comportan más como sistemas de acciones que como sistemas de conocimiento, y se rigen más por conjuntos de reglas orientadas a la solución de problemas específicos que por leyes prescriptivas.

Estas reglas funcionan como imperativos que se validan en términos de eficiencia y no de verdad. Por estas razones, su relación con la realidad —con el contexto— se da en términos de control y no de conocimiento. Estas características hacen que en ellas predominen las acciones tecnológicas; es decir acciones que tienen como base la intencionalidad referida a la organización en su conjunto, hasta el punto de que se podría definir la organización como un sistema de acciones intencionalmente orientadas al logro de objetivos.

Esta intencionalidad está unida a la capacidad de representación conceptual de la realidad que tengan todos los miembros de la organización. Esta relación entre intencionalidad y representación, a su vez, es fundamental para comprender en qué medida los miembros de la organización se comportan como sujetos corporativos; es decir, en qué medida son capaces de actuar espontáneamente en el sentido requerido por la organización. De allí la importancia dada hoy a la definición de la visión y la misión de las organizaciones educativas y a su apropiación por sus integrantes. La definición de estándares y competencias como objetivos a ser alcanzados por los “procesos educativos” forma parte de estas intencionalidades, la materializa, y da cuerpo a la representación conceptual de lo que “debe saber” un estudiante, lo que “debe enseñar” un maestro y lo que es “un buen colegio”. Los estándares y las competencias materializan la intencionalidad de las organizaciones educativas.

Las acciones tecnológicas, a su vez, se soportan en teorías tecnológicas caracterizadas por ser eminentemente operativas; es decir, orientadas a la realización y fabricación de sistemas, artefactos y procesos concretos, razón por la cual toman la forma de conjuntos planificados y sistemáticos de indicaciones sobre cómo se debe proceder para alcanzar, de forma eficiente, objetivos específicos. Son estas teorías las que se expresan como reglas. De ellas no se predica su verdad o falsedad sino su mayor o menor éxito. Es el mundo de los manuales de procedimientos, de las fichas de control, de los formularios de seguimiento, del cumplimiento de estándares, de las pruebas de evaluación, los índices y los indicadores.

A partir de esto, no resulta muy complicado entender el impacto producido, en el universo de la organización educativa y de la Escuela, por el desplazamiento de acciones pedagógicas a “acciones tecnológicas” dirigidas específicamente al incremento de la eficiencia y la eficacia. La introducción de estándares y competencias es coherente con estos propósitos; y la evaluación basada en ellos se corresponde más con el control, que con que con la evaluación educativa propiamente dicha. La evaluación escolar por pruebas estándar, como se practica hoy, tiene esa clara filiación productivista y eficientista y mide más producto, resultado, que proceso.

Exactamente lo contrario a lo que habría que hacer desde una concepción basada en criterios pedagógicos. No se trata, desde luego, de rechazar a priori este tipo de pruebas. De lo que se trata es de analizar

las implicaciones que esta metodología está teniendo en nuestro medio. Una de ellas, preocupante si se mira desde la lógica de la educación como derecho, es que están sirviendo más como referencia para regular el mercado educativo entre instituciones estatales y privadas y entre estas últimas que para mejorar la educación. Las pruebas PISA y SABER, entre otras, actúan como un ranking que avala la oferta institucional en el mercado educativo más que como un instrumento de validación de calidad pedagógica.

El carácter eficientista y pragmático de los sistemas tecnológicos hace que en este tipo de organizaciones el elemento humano esté subordinado a los objetivos organizacionales y sea considerado desde una perspectiva eminentemente técnica. En la Escuela, por el contrario, debería importar más el elemento humano que la propia organización. La racionalidad que la rige debería ser más humana que técnica. La Escuela debe estar más abierta a la incertidumbre, a la creatividad. Debe preocuparse más por la búsqueda del conocimiento que por el control.

Con estos antecedentes queda claro que la discusión vigente durante las últimas décadas en relación con la calidad de la educación ha estado regulada por un discurso que recoge, sustancialmente, conceptos ligados al mundo de la producción empresarial. La “calidad de la educación” se incorporó a la batería de argumentos ideológicos utilizados para el desmonte de la idea de educación como derecho y la instalación de la concepción de educación como servicio, “servicio de calidad”, para ser precisos.

La debilidad de los intentos por oponer una sólida sustentación a una visión alternativa de la educación ha estado ligada al hecho que no se ha podido superar ese terreno en tanto no se dispone de categorías nuevas y las contrarréplicas se han tenido que hacer con los sistemas de información y con los indicadores propuestos desde la visión técnico-instrumental. Solamente en la medida en que se ha podido avanzar en la sustentación de la propuesta basada en la concepción de derechos se ha logrado generar un terreno de diferenciación que permite, todavía tímidamente, levantar un discurso alternativo sobre el tema que está siendo recogido no solo por los movimientos sociales y los grupos alternativos sino también por algunos organismos internacionales como la propia UNESCO. La valoración del cumplimiento del derecho desde la voz de los sujetos pretende, justamente, aportar a estos desarrollos.

Para ilustrar de manera radical el punto de vista aquí expuesto y resaltar el contrasentido de la discusión instaurada por el “enfoque de calidad” basta decir que no tiene ningún sentido discutir si la educación debe ser de “calidad”. Por supuesto que debe ser de calidad. Por defecto, la calidad debe ser un atributo esencial, una condición estructural de la educación. Nadie sería tan insensato como para defender la bandera de una educación de mala calidad. Cuando se habla de la educación como derecho se entiende que la calidad es uno de los atributos del derecho, una de sus condiciones esenciales, no un insumo que se incorpora desde fuera. La “calidad” depende del conjunto de factores que hacen realidad el derecho, está en todas sus dimensiones, no solo en los logros de aprendizaje, en los contenidos curriculares, en la incorporación de las TIC, en las comparaciones internacionales, en procesos certificados normativamente. Desde luego que también está en todo esto. Pero no solo allí.

Por todo lo anterior, la discusión frente al concepto de “calidad de la educación”, cuando se ubica en el terreno del enfoque de derechos, no es, como en su momento anotó la Relatora Katarina Tomasevski (25 de enero de 2004), una discusión meramente semántica:

El control del vocabulario es un arma, no una cuestión de estilo. La expresión “acceso a la educación” difumina la diferencia entre una educación gratuita y una educación accesible sólo mediante el pago de un derecho de matrícula; esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres (Tomasevski, 25 de enero de 2004).

Se puede concluir que tanto la política nacional como la política distrital se inscriben en las políticas internacionales, como lo expone el módulo de análisis de documentos de fuentes externas (Torres, 2017). También es claro que se inscriben en la corriente principal que concibe las políticas educativas en términos de acciones enfocadas al mejoramiento de la calidad de la educación como asunto central (Carvajal, 2017). La alineación con la tendencia global es evidente, no necesariamente porque ella se imponga como una visión monolítica como señala Álvarez (2017), sino porque las propuestas alternativas, que avanzaron un trecho importante en América Latina en la última década, no han logrado consolidar otros modelos (Pulido, 2011).

La propia política educativa del Distrito Capital ha mostrado continuidades y rupturas en esta materia en la última década. Las dinámicas de la acción estatal generan rutinas institucionales que se traslapan en el tiempo. Es el caso de la atención al mejoramiento de la calidad, la formación docente, la jornada única, los estándares y las competencias, la evaluación, los ambientes de aprendizaje y la ciudad educadora, para citar los más sobresalientes. En algunos casos cambian las denominaciones, pero no el sentido, como ocurre con la jornada única, la “Jornada 40x40” y la jornada complementaria. Las rutinas escolares parecen inmunes a los cambios de administración y los testimonios de los sujetos de derechos consultados por el SISPED así lo indican, como cuando refieren no tener conocimiento de los planes sectoriales propuestos por las administraciones o no tener información suficiente sobre sus estrategias, componentes y acciones concretas.

Esto no implica que las tendencias globales sean inocuas o que no existan. Lo que ocurre es que esas tendencias se materializan siempre en el ámbito local. Es la recurrencia de la simultaneidad en lo local lo que genera la tendencia global. Los dos ámbitos se implican mutuamente. Y esto es resultado de las condiciones concretas de correlación de fuerzas entre los actores sociales que agencian uno u otro enfoque, una u otra perspectiva. No tiene que ver con juicios morales sino con capacidades reales para llevar a la práctica sus propuestas de construcción de sociedad.

En otras palabras, la política pública educativa que se concreta en el Plan Sectorial de Educación del Distrito Capital se alineará más, o menos, con la tendencia global, dependiendo de la capacidad que tengan los actores que la agencian para convertirlas en programas de gobierno. Los actores que no las comparten simplemente no tienen la fuerza política que se requiere para disputarles el lugar que ocupan. Los procesos globales se cruzan con los locales, con sus historias específicas, con sus contextos particulares. En el caso colombiano, por ejemplo, desde la década de los años noventa, con el gobierno del presidente César Gaviria, se inició el proceso de “apertura educativa” o de articulación intencional a las corrientes globales mencionadas impulsadas por las cumbres educativas y por los organismos internacionales en el marco del ordenamiento geo político y geo educativo ya descrito, proceso que ha pasado por distintos momentos de tensión con el enfoque de derechos que no ha logrado disputarle efectivamente su lugar.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos". Bases del Plan Sector Educación*. Recuperado de http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/Bases_del_Plan_de_Desarrollo_Sector_Educacion_2016_2020.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación. (2016). Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Versión preliminar. Bogotá.
- Álvarez, A. (2017). *Aportes para la comprensión de los informes cualitativos y cuantitativos que hacen parte del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital (SISPED)* (inédito). Bogotá: IDEP.
- Arteaga, A., Medellín, E., & Santos, M. J. (1995). Dimensiones sociales del cambio tecnológico. Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales , XIV (47), 9-22.
- Ball, S. J. (2011). Exporting Policy: the growth of multi-national education businesses and new policy 'assemblages'. (M. K. Chris Holden, Ed.) *Social Policy Review. Analysis and Debate in Social Policy* (23).
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). *Privatización en cubierta de la educación pública. Informe Preliminar*. Bruselas: Internacional de la Educación. V Congreso Mundial.
- Bourdieu, P. (2001). *El doble sentido de la palabra globalización. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. (J. Jordá, Trans.) Barcelona: Anagrama.
- Broncano, F. (1995). *Nuevas meditaciones sobre la técnica*. (F. Broncano, Ed.) Madrid: Trotta.
- Bustamante, G., & Díaz Monroy, L. G. (2000). *Políticas evaluativas y calidad de la educación*. desde Universidad Pedagógica Nacional: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce38-39_07pres.pdf
- Carvajal, M. E. (2017). *Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los contextos escolares. Mesa de Lectura e Interpretación*. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.

- Chaux, E., & Velásquez, A. M. (2016). *Orientaciones generales para la implementación de la cátedra de paz en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 115 Ley general de educación. *Diario Oficial* (41.214).
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1620 Por la cual se crea el Sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1732 por la cual se establece la cátedra de la paz en todas las instituciones educativas del país. *Diario Oficial* (43.261).
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de: http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=78676&name=Ley_1753_de_2015.pdf&prefijo=file
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Díaz Cruz, R., & Lee Vázquez, M. (1991). Organizaciones socio-técnicas y procesos efímeros: una aproximación antropológica. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, XI (40), 113-126.
- Freitas A, T. M. (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. (C. O. Society, Ed.) Retrieved 12 de mayo de 2017 from file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/clade_mapeo2015.pdf
- ICFES. (2016). ISCE: Guía metodológica. *SABER en breve* (05). (I. C. Educación, Ed.) Bogotá. desde: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/edicion%20%20saber%20en%20breve%20%20abril%202016%20v2.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (1996). Decreto 709 de 1996 Por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional. *Diario Oficial* (42.768) . Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2002). Decreto 1850 por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de . *Diario Oficial agosto 15 de 2002* (44.901).

Ministerio de Educación Nacional. (2006). *Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemática, ciencias y ciudadanas. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden* (1a. ed.). (M. d. Nacional, Ed.) Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2008). Guía No. 31 Guía Metodológica Evaluación Anual de Desempeño Laboral. Docentes y directivos docentes del Estatuto de Profesionalización Docente. Decreto Ley 1278 de 2002. Bogotá: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación Nacional. (2009). Decreto 1290 de 2009. *Diario Oficial*.

Ministerio de Educación Nacional. (2009a). *Documento 11. Fundamentaciones y orientaciones para la implementación del Decreto 1290 del 16 de abril de 2009* (primera ed.). Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (2010). *El gobierno lanzó la política educativa para la prosperidad*. From <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/fo-article-254383.pdf>

Ministerio de Educación. Despacho de la Ministra. (30 de agosto de 2010b). Directiva Ministerial No. 26 sobre evaluación anual de docentes y directivos docentes. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2010a). Decreto 869 por el cual se reglamenta el examen de Estad de la educación media, ICFES, SABER 11°. *Diario Oficial*.

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Construyendo el plan territorial de formación docente. Guía para su elaboración*. (M. d.

- Nacional, Ed.) Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (2011a). *Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadanas. Cartilla 1, Brújula. Programa de competencias ciudadanas*. Bogotá:
- Ministerio de Educación Nacional. (2011b). *Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadanas. Cartilla 2, Mapa. Programa de competencias ciudadanas*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013a). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política* (1a. ed.). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013b). *Consolidación de la política de formación de educadores. Antecedentes*. Recuperado de: <http://www.colombiaprende.edu.co/html/productos/1685/w3-article-312302.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2013d). *Hacia la creación y consolidación de un plan de Incentivos para Docentes y Directivos Docentes del sector oficial, con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Orientaciones pedagógicas para promover el desarrollo de competencias básicas (Sección del documento de trabajo producido por el Programa para el Desarrollo del Competencias básicas)*. Recuperado de: https://issuu.com/milconmontenegro/docs/orientaciones_para_el_desarrollo_de_d7c95137c73a42
- Ministerio de Educación Nacional. (2013e). Decreto 1965 Por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, que crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). Guía No. 48 Ruta de gestión para las alianzas en el desarrollo de competencias ciudadanas. Sistema Nacional de Convivencia Escolar. Recuperado de: <http://redes.colombiaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2048.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. (2014a). *Guía No. 49 Guías pedagógicas para la convivencia escolar. Ley 1620 de 2013 - Decreto 1965 de 2013. Sistema Nacional de Convivencia Escolar*. Recuperado de: <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Colombia, la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado de: http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2015b). Decreto 325 por el cual se establece el día de la excelencia educativa en los establecimientos de educación preescolar, básica y media y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* (49.436).

Ministerio de Educación Nacional. (2015c). Decreto 1038 por el cual se reglamenta la cátedra de la paz. *Diario Oficial* (49.522).

Ministerio de Educación Nacional. (2016). Resolución 5587 por la cual se crea el reconocimiento a la excelencia educativa para todos los establecimientos estatales educativos públicos que alcancen los resultados más altos en el ISCE en la educación básica primaria, básica secundaria y media. *Diario Oficial de 1 de abril de 2016* (49.831).

Ministerio de Educación Nacional. (26 de mayo de 2016a). Decreto 1075 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. *Diario Oficial* (49.523).

Ministerio de Educación Nacional. (2016b). *Marco estratégico*. Recuperado de: <http://www.mineduccion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/356015:Marco-Estrategico>

Ministerio de Educación Nacional. (2016c). *Decreto 501 Por el cual se adiciona el Decreto Unico Reglamentario del Sector Educación para reglamentar la jornada única en los establecimientos educativos oficiales y el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad*. Recuperado de: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-356968_decreto_ju.pdf

Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Calidad. (2017). Ruta pedagógica integrada. Documento síntesis 2017-2018. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (mayo de 2017). *Lineamientos estándar para proyectos de construcción de ambientes escolares para la jornada única*. Recuperado de: <file:///C:/Nueva%20carpeta/Documents/OP/IDEP/IDEP%202017/Documentos%20de%20trabajo/Documentos%20MEN/MEN%202017%20Lineamientos%20estándar%20para%20proyectos%20de%20construcción%20de%20ambientes%20escolares%20para%20la%20jornada%20única.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Acompañamiento a las secretarías de educación para la formulación, seguimiento y evaluación de los planes territoriales de formación docente*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-345822_ANEXO_23.pdf

Palacio, J. A. (junio de 2016). Las voces de los sujetos: Sistema de Monitoreo al Plan Sectorial de Educación 2012-2016. Bogotá IDEP: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.

Parra, L. F. (2017). *Rastrear la política: ¿una posibilidad?* Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP. SISPED Mesa de Lectura e Interpretación, Bogotá.

Pérez, Á., & Hernández, P. A. (2016). *Guía metodológica para la elaboración del plan sectorial de educación*. (M. d. Nacional, Ed.) Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356185_foto_portada.pdf

Pulido Chaves, O. (1996). Universidad, ciencia y desarrollo: Más allá de la línea de base. (D. d. Central, Ed.) Nómadas (4).

Pulido Chaves, O. (2001). Antropología de las organizaciones empresariales e industriales. (C. C. CEAD, Ed.) Bogotá.

Pulido Chaves, O. (2009). La Cuestión de la Calidad de la Educación. (B. d. Educativas, Ed.) Referencias , Año 6 (26).

- Pulido Chaves, O. (2010). Sobre el Derecho a la Educación en América Latina. *Ponencia presentada en la Mesa sobre los Contextos Regionales y el Derecho a la Educación, de la Pre Asamblea Latinoamericana de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación*. Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2011). La cuestión de la calidad de la educación . (CEID-FECODE, Ed.) *Educación y cultura* (92), 32-37
- Pulido Chaves, O. (2011). *Elementos para la comprensión de la coyuntura educativa en América Latina y el Caribe*. Quito: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Pulido, O. O. (2017). *Documento técnico que presenta el análisis de la información producida por el ministerios de educación nacional en el marco del sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares*. IDEP. Bogotá: Inédito.
- Pulido Chaves, O. (2017). *Documento amplio de política*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.
- Pulido Chaves, O. (2017a). *Documento técnico que presenta el análisis de la información producida por el Ministerio de Educación Nacional en el marco del SSPED en los contextos escolares*. Informe de avance. Producto 3, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2017b). *Documento técnico que da cuenta del análisis macro del contexto histórico y político de la política educativa distrital 2016-2020*. Informe de avance. Producto 2 contrato 018 de 2017, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.
- Rojas, L. I. (2017). *Informe tecnico final que presente la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental y los resultados del análisis cualitativo del programa calidad educativa para todos, en la primera aplicación del sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, Fase 2*. IDEP. Bogotá: Inédito.

- Rosero, J. (2017). *Informe técnico final que presente la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los resultados del análisis cuantitativo del programa Calidad Educativa para Todos, en la primera aplicación del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los contextos escolares, Fase 2.*. IDEP. Bogotá: Inédito.
- Sánchez Cardona, M. (2010). La educación para la paz en Colombia: una responsabilidad del Estado Social de Derecho. (F. U. Libertadores, Ed.) VIA URIS (9), 141-160.
- SED. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2020, Bogotá Mejor para Todos, Bases del PPlan Sector Educación*. Política Sectorial, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- Tomasevski, K. (2004). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El derecho a la educación*. New York: Naciones Unidas.
- Torres Vargas, G. A. (2017). *Documento técnico que presente los resultados del análisis documental de las fuentes externas al sector educativo de la ciudad. Informe de avance*. Producto 3, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.
- Vargas, L. (2017). *Informe técnico final que presenta la descripción del proceso, la aproximación metodológica, técnica e instrumental, y los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo del programa equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz, en la primera aplicación del sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares, fase 2*. IDEP. Bogotá: Sin publicar.
- Verger, A., & Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. (G. F. Granada, Ed.) *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado* , 16 (3), 11-29.
- Verger, A., Zancajo, A., & Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. (U. P. Investigación, Ed.) *Revista colombiana de educación* (70).

Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (abril de 2017). *La privatización de la educación en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Recuperado de: Internacional de la Educación: <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>.

Vives, M. P. (2017). *Producto 3: Documento Técnico que presente los resultados del análisis de documentos de Gestión de la SED*. IDEP. Bogotá: Inédito.

Vives Hurtado, M. P. (2017a). *Informe técnico final que presenta los resultados de la primera aplicación del Sistema de Seguimiento a la Política Educativa Distrital en los Contextos Escolares, Fase 2*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.

Vives Hurtado, M. P. (2017). *Documento técnico que presenta los resultados del análisis de documentos de gestión de la SED*. Informe de avance. Producto 3, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.

ISBN Impreso: 978-958-5584-20-4

ISBN Digital: 978-958-5584-21-1



SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

El Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares (SISPED) pone su acento en la consulta a la comunidad educativa en los colegios oficiales de la ciudad a través del uso de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa que se complementan en el proceso de triangulación de la información y en el análisis e interpretación de resultados.

En este sentido, el objetivo del SISPED para este periodo fue hacer seguimiento a la política educativa distrital expresada en el Plan Sectorial de Educación 2016-2020. Hacia una ciudad educadora (PSE) a partir de las vivencias y experiencias expresadas en las voces de los sujetos situados y diferenciados, y en el marco de la realización del derecho a la educación en dos ejes estratégicos del mismo: línea 1: "Calidad educativa para todos" (CET); línea 2: Equipo por la educación para la reconciliación, el reencuentro y la paz (EERRP). Este propósito se enmarca en la meta plan planteada en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos" y que corresponde al ajuste e implementación de un Sistema de seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares.