



ANÁLISIS DE POLÍTICA

AÑO 2017



LAVOZ DE LOS SUJETOS

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

MESA DE LECTURA: APORTES PARA LA COMPRENSIÓN DE LOS INFORMES CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS SISPED

Alejandro Álvarez Gallego
Investigador

Jorge Alberto Palacio Castañeda
Responsable Académico

Marisol Hernández Viasús
Apoyo Administrativo



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

EDUCACIÓN

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

Tabla de contenido

<i>INTRODUCCIÓN</i>	3
La mirada externa.....	3
La mirada interna.....	12
La discusión continúa.....	22
<i>REFERENCIAS</i>	24

INTRODUCCIÓN

Los seis informes que se revisaron para este ejercicio, son avances parciales que dan cuenta de la mirada a la implementación del Plan Sectorial de Educación durante el año 2016, hecha desde el SISPED. Por tal motivo, los aportes comprensivos a estos documentos no pueden tener el nivel o el alcance que tendría una lectura más completa de lo que está pasando con el Plan Sectorial de Educación en los contextos escolares.

El aporte, que desde la Mesa de lectura e interpretación se espera, está referido a una aproximación comprensiva a la vivencia de la política desde un horizonte histórico-geo-político, a partir de un análisis comparado. Se tienen estudios de tipo cuantitativo y cualitativo, elaborados con metodologías diferentes, revisando aspectos de distinto orden. Esto es una oportunidad para poder hacer lecturas enriquecidas, pero puede tener como limitación el hecho de que cada aspecto tiene una sola mirada.

El cuadro que se configura es particular. Se presentan dos entradas: una externa con dos ángulos, el Ministerio y otras instituciones del Estado, y organismos internacionales; la otra interna con cuatro ángulos: desde la institucionalidad, en los informes que produce la Secretaría o en las estadísticas sobre resultados, o desde los sujetos. Veremos cómo los avances del Plan Sectorial de Educación (PSE) pueden ser comprendidos a partir de esta doble entrada y qué aportes histórico-geo-políticos se pueden hacer.

La mirada externa

Las políticas educativas son cada vez más globalizadas, por tanto, encontrar la relación entre lo que el PSE, el MEN y otras instituciones, y los organismos internacionales plantean, es poner en evidencia dicha realidad. El

hecho de que el Plan de Bogotá incluya temas que están en el Plan del MEN, no implica necesariamente que haya una sincronización real. Simplemente que son temas comunes de la política en casi todo el mundo. Discernir acerca de qué es propio de un nivel (local, nacional o internacional) no es tarea fácil, pues todo está inter-relacionado, pues en cada época aparecen modos particulares de entender la educación, con énfasis diferentes.

En el siglo XIX, se hablaba de Instrucción y la tarea de extender la escuela elemental o complementaria, era una acción prioritaria realizada fundamentalmente desde el Estado. La educación secundaria no existía; los seminarios mayores, las escuelas técnicas o la educación superior tendrían otros modos de entenderse, por fuera de la política; el Estado se ocupaba básicamente de la escolarización. Por ello, la formación de los maestros en las Escuelas Normales resultó estratégica y urgente. El propósito que atravesaba la acción política del Estado era civilizar a la población para conseguir entrar en la modernidad, entendida como progreso económico y hábitos ciudadanos considerados moral y estéticamente superiores a los que poseían los pueblos originarios.

En la primera mitad del siglo XX el Estado se siguió ocupando del mismo asunto, pero con un propósito estratégico diferente; el problema de la Nación resultó ser más importante, y todo el discurso estuvo atravesado por ello. Se trataría, desde el Estado, de que la escuela contribuyera en la configuración de una identidad que nos diferenciaría de otros pueblos; para ello la escuela resultó clave, pues desde allí se podría imaginar un pasado común, una raza propia y un territorio a defender.

Después de la segunda guerra mundial el mundo entró en la lógica del Desarrollo, rompiendo límites nacionales. Lo que se procuraba con la política educativa, también desde el Estado, era formar el capital humano capaz de

responder a los retos tecnológicos que la industrialización demandaba, con la idea de que esto traería paz y bienestar para todos. Los países se urbanizaron y la escuela se expandió hacia la llamada secundaria, la técnica y la superior. Se comenzó a hablar de sistema educativo para abarcar todos estos niveles.

Después de la década de los ochenta del siglo pasado se dio un nuevo giro que marca hasta nuestros días la tendencia; se trata de la llamada globalización, que supone por lo menos tres asuntos:

- La educación formal se ve desbordada por otros dispositivos educadores, y tanto la educación básica, la técnica y la superior, han de servir para permitir que las personas aprendan a aprender. La educación, en ese sentido, es permanente, y sucede en todos los espacios de la vida.
- De allí se desprende la segunda característica, que es que el Estado ya no será quien la agencie directamente, sino quien la regula.
- Y la tercera, también derivada de las anteriores, que la educación es un derecho consustancial a la persona, por lo tanto el Estado debe proveérla.

En el documento del SISPED, que aborda esta pregunta por la relación del PSE con las políticas del MEN, se constata que no hay una relación muy explícita entre los programas de uno u otro nivel. Esto puede entenderse por dos razones: la primera es que Bogotá, después de la Constitución del 1991, ganó autonomía administrativa y económica para ejecutar sus propios programas educativos. Al revisar los planes sectoriales de educación puede verse que Bogotá (y Medellín) no dependen del nivel nacional para el diseño y ejecución de sus políticas; de hecho, es el MEN quien en ocasiones ha replicado programas surgidos en Bogotá. Entre los programas más célebres se encuentran:

los colegios por concesión, el plan de alimentación escolar, la jornada única, la articulación de la Educación Media con la Educación Superior, los Programas de Formación Permanente de docentes (PFPD), entre otros. Pulido en su informe resalta el nivel de autonomía que el Distrito Capital tiene frente a la política educativa:

En estos dos documentos no se encuentra ninguna referencia a la guía metodológica del MEN. Sin embargo, en uno de ellos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016) se dice que la SED trabajará articuladamente con el MEN para apalancar acciones y para aumentar el impacto de las iniciativas de la Administración, sumando aprendizajes, recursos y experiencia que enriquezcan la apuesta educativa de la ciudad.”

La segunda razón por la que no aparecen explícitas las referencias al Ministerio es porque son programas que obedecen a agendas internacionales o al discurso de la época, y por lo tanto no se reconoce la procedencia específica. En el sentido que venimos planteando, las políticas son de época, y no tienen una procedencia institucional particular.

Ahora Bien, Pulido destaca un asunto sobre el que vale la pena detenerse; señala que Bogotá, a diferencia del MEN, no habla de la garantía de derechos, sino de la educación de calidad entendida como servicio:

La versión preliminar del plan sectorial de educación ya citada (PSEVP) sustituye la expresión “derecho a la educación” por “la intervención pública para... que se materialice el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley...” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, pág. 3). Cuando se menciona, el derecho a la educación aparece asociado a los conceptos de “calidad” y educación como “servicio”, en la

presentación del programa dos (2) *Calidad Educativa para Todos* y en la de la estrategia respectiva.”

¿En realidad esto puede ser indicio de enfoques diferentes? Nuestra hipótesis es que no. Lo que podemos constatar es que el MEN está orientando cada vez más sus políticas en la estrategia del aseguramiento de la calidad, basada en estándares, pruebas censales, regulación a partir de esos resultados para certificar y acreditar.

Por eso el MEN propuso estrategias como el Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE) cuyo objetivo consiste en:

“Entregar a la comunidad educativa un número fácil de interpretar por nivel educativo (Primaria, Secundaria y Media) como insumo para generar discusión y reflexión y Fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica: Estándares, competencias y evaluación en la comunidad educativa con el fin de diseñar estrategias de mejoramiento para lograr las metas y, al final, a nivel agregado, llegar a cumplir el objetivo de ser el país mejor educado de América Latina en el año 2025”. (ICFES, 2016).

Es a la comunidad educativa a quien corresponde diseñar las estrategias de mejoramiento, y al Estado, simplemente, le corresponde premiar a quienes logren mejorar sus índices. Como Pulido lo reconoce, en este punto Bogotá sí sigue a la Nación, aunque, como se dijo antes, más que seguirla, se trata de una tendencia global en educación.

Esta concepción propia del modo de ser del poder contemporáneo ya no concidera que el Estado deba garantizar la educación —en el sentido de que deba ofrecerla y determinar sus características como lo hacía en la época del

Desarrollismo o el Nacionalismo—. Ahora se cree que simplemente debe regularla; pero ¿Qué regula? La calidad. El concepto de calidad, en este último cuarto de siglo, sería la capacidad de crear ambientes de aprendizaje que le permitan al individuo desplegar plenamente sus capacidades. Ahora bien, dichas capacidades (competencias) han de ser las que exige la época: la capacidad de innovar, de ser flexible, del trabajo colaborativo, de tener iniciativa y de gobernarse a sí mismo.

De modo pues, que la labor primordial del Estado es medir esas competencias; velar porque quienes prestan el servicio, eduquen a la población de tal manera que consigan desplegar lo que, se supone, son capacidades innatas. En este orden de ideas, es suficiente con que las instituciones educativas creen ambientes de aprendizaje propicios.

Pulido destaca lo siguiente frente a la política nacional, en el fortalecimiento institucional desde la gestión pedagógica (estándares, competencias y evaluación):

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” (MEN, 2006, págs. 8-9). De la mano de los estándares y las competencias viene el énfasis en la evaluación.”

Cuando el Estado asume su función como instancia de regulación para que la sociedad y los individuos ejerzan autónomamente su derecho a la educación, esta política adquiere sentido. Desde esa perspectiva es en todo coherente y consistente el hecho de que tanto la Nación como el Distrito acudan

a un índice con el cuál puedan medir luego qué tanto sus programas están avanzando en los propósitos de mejorar la “calidad”. Pulido en cambio expresa su desacuerdo cuando señala:

Por estas razones (la afinidad en el énfasis en la calidad y la medición con pruebas) el ISCE, elaborado por el MEN y el ICFES, se toma como fiel de la balanza para determinar el norte del PSE, hecho que genera desconcierto e inquietud: no puede ser considerado óptimo y saludable que el índice sintético de calidad termine regulando los objetivos, y determinando el sentido, de los planes sectoriales de educación.”

Puede no ser óptimo, pero es el enfoque actual. Así, la Nación solo debe verificar que se cumplan los indicadores de calidad para entender que se garantiza el derecho a la educación. En este sentido no hay diferencias entre el Distrito y la Nación, en su manera de entender el derecho a la educación. El otro documento que el SISPED elaboró para conectar el PSE con discursos externos, fue el de Torres, y en él se sigue confirmando la globalidad de los discursos y por lo tanto de las políticas.

La mirada que hace de los planteamientos de la UNESCO es clave para evidenciar el giro hacia la comprensión de la educación como un asunto de aprendizajes permanentes, para lo cual basta con crear ambientes propicios que garanticen que los NNA, jóvenes y adultos (porque es permanente) desarrollen sus competencias de la manera que se ha dicho.

Torres identifica el giro así:

Este informe busca replantear la mirada de la Educación Para Todos, cuyo énfasis se hacía en la inclusión, el aumento de la cobertura,

el cumplimiento del Derecho a la Educación, la equidad, como ejes que orientaban tanto los acuerdos generales de Jomtien (UNESCO, 1990) y Dakar (UNESCO, 2000) como lo que quedó consignado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM (UN, 2000). El énfasis se coloca ahora, en que la educación, más allá de la alfabetización y la adquisición de competencias, se centre en 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, pág. 4)”

“Una educación básica de calidad que sienta las bases para el aprendizaje a lo largo de toda la vida en un mundo complejo y en rápida mutación. (UNESCO, 2015, pág. 4)

En la reseña que hace de los documentos que los organismos internacionales producen en sus encuentros, donde trazan las metas del milenio o los acuerdos de cooperación y de agendas comunes —además de la UNESCO, o el de la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe— se deja ver una absoluta consistencia, al punto que puede considerarse que se trata de un discurso monolítico.

De nuevo, es fácil ver cómo el Ministerio y la Secretaría de Educación coinciden con dichas apuestas que pueden resumirse, siguiendo la reseña que Torres hace de los documentos que revisó, en tres ideas básicas:

1. El conocimiento hoy son competencias, y estas son experiencias. Por ello se trata de crear ambientes de aprendizaje, entendidos como lugares donde se viven experiencias.

En este nuevo contexto se coloca el conocimiento como el modo en que los individuos y las sociedades dan un sentido a la experiencia, considerándolo como “la información, el entendimiento, las competencias, los valores y las

actitudes adquiridos mediante el aprendizaje”. (UNESCO, 2015, pág. 17) Si bien el centro de este nuevo enfoque no está en la enseñanza, sino en el aprendizaje, que se entiende como un proceso para adquirir el conocimiento, que depende del contexto y de las habilidades individuales que se hayan podido ir desarrollando y que en la propuesta de la UNESCO se vuelve como el desarrollo de las sociedades y de sus individuos. De esta manera hay diferentes formas de aprendizaje que no necesariamente están mediadas por la escuela, ni por las instituciones educativas, sino que dependen de la experiencia de los individuos y sociedades.

2. Esto sucede en la escuela pero también en la ciudad. Lo que hoy se vende no son bienes materiales, sino experiencias. Las nuevas tecnologías resultan así un escenario de aprendizajes inevitables.

El informe de la UNESCO resalta la necesidad de hacer transformaciones del panorama educativo en lo que se refiere a los métodos, los contenidos y los espacios de aprendizaje. Plantean que estas competencias para el siglo XXI no siempre pueden adquirirse en la escuela, y se requiere, por lo tanto, ir a contextos diferentes. Esto se encuentra en sintonía con algunas propuestas planteadas por Ciudad Educadora como la educación no formal y la educación virtual, que aparentemente logran un “aprendizaje móvil que permite aprender en todo momento y todo lugar apoyado por las TIC.”

Durante la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, se estableció la nueva visión regional de la educación hacia el año 2030 y se hace un especial reconocimiento de las “ciudades de aprendizaje” por la urbanización que se da en la región.

3. Los maestros son estratégicos en la función de preparar, desde la escuela, a los ciudadanos que han de aprender durante toda la vida en

todos los escenarios. En la escuela se prepara para que se produzcan experiencias de aprendizaje. Para ello se debe capacitar a los maestros. Lo que ellos hagan será controlado a través de las evaluaciones estandarizadas.

Una vez finalizados los ODM las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, promovió el Foro Mundial sobre la Educación en Incheon, desde donde se recoge 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).” “Incheon retoma las metas propuestas por los ODS, que deben proveer la calidad de la educación para promover el aprendizaje permanente para todos.” *La escuela debe “producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.*

Los aportes de Torres son importantes para tener un marco de referencia claro acerca de lo que el PSE propone. Sería importante hacer el esfuerzo de verificar cómo esta concepción se valida o no en los programas del Plan, y sobre todo, qué pasa en el contexto escolar con ellos, y qué dicen las voces de los sujetos frente a ello.

La mirada interna

La mirada interna tiene, como dijimos, varios ángulos. Las voces de los funcionarios y las instituciones encargadas de la formulación de la política (Vives y Rosero), y las voces de los sujetos que están en el contexto escolar (Rojas y Vargas). Aquí, como en la cinta de moebius, se pretende constatar que las voces institucionales de los formuladores de política, aunque están en el plano interno, hacen parte del discurso del plano externo que se ha denominado como monolítico.

Vives, por ejemplo, cuando reseña los informes de gestión de la SED, muestra cómo los programas están alineados con cada una de las tres ideas básicas. Dentro de la primera idea, donde el conocimiento se convierte en competencias, está el programa de Calidad Educativa para todos CET; este define la calidad como oportunidades de aprendizaje para la vida, permanencia y desarrollo de competencias básicas, ciudadanas y emocionales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Una definición muy contemporánea, alineada con el concepto de aprender para la vida. Optan por tres tipos de competencias que apuntan a tres aspectos básicos: conocimiento, ciudadanía y emociones. Esto en perspectiva histórica confirma el giro importante hacia la educación entendida como un asunto del aprendizaje y éste alineado definitivamente a las competencias. Centrarse en estas tres competencias está en coherencia con lo que caracteriza el aprendizaje: lo que agrega valor a los procesos productivos en la sociedad del conocimiento: “protagonistas del progreso y desarrollo de la ciudad”.

Dentro del programa está la creación de ambientes de aprendizaje en escenarios diferentes a la escuela, que apuntaría a la propuesta de Ciudad Educadora. Sin embargo, en el balance que hace Vives se puede ver que la idea de Ciudad Educadora quedó planteada más bien como un eslogan, sin programas y recursos específicos; tan sólo una línea más del programa CET.

La tercera idea básica está expresada en el proyecto “Bogotá reconoce a sus maestros, maestras y directivos líderes de la transformación educativa.” En esta se plantea efectivamente que el maestro es importante, al punto que se le considera responsable de la consecución de la calidad educativa, en los términos que se vienen señalando.

Los resultados conseguidos en esta tercera línea son reportados cuantitativamente como exitosos, para el año 2016. Fortalecimiento a las

licenciaturas, el acompañamiento a docentes nóveles, la creación de la red de innovación del maestro (11.000 maestros beneficiarios de la red y de estudios de posgrado y pasantías internacionales) y el fomento a la innovación educativa (3 centros de innovación de la red de innovación del maestro). También se realizarán programas tendientes a mejorar el bienestar de los docentes. (...) 376 Instituciones Educativas Distritales con talento humano, Maestros, maestras y directivos docentes apoyando los procesos de mejoramiento de la calidad educativa de la ciudad.

Igualmente, se reporta que 1.875 maestros y maestras participaron en encuentros, talleres y conversatorios para resignificar la labor docente y se formó a 60 rectores en programas de liderazgo educativo. No se señala en los informes de gestión si los maestros re-significaron la labor docente y si los rectores alcanzaron el liderazgo esperado.

Queda por interrogar ¿Qué aporta la información sobre las metas alcanzadas en términos cuantitativos, sobre número de beneficiarios, recursos ejecutados, instituciones impactadas, etc., si no se pregunta por los resultados de dichas intervenciones? Las formas como los nuevos aparatos de regulación operan es a través de las pruebas de evaluación de aprendizajes, y como ya vimos, a través de índices como el Índice Sintético de Calidad, que Bogotá ha acogido. Lo que no se percibe, en lo que Vives reseña de los informes de gestión 2016, es la forma como se conectan estos datos de la gestión, con las evaluaciones de la calidad. He allí una tensión que deja ver que las acciones de gobierno no siempre son consistentes.

Hay una línea de acción que aparece marcando una diferencia con lo que recogemos en las tres ideas básicas de las políticas educativas contemporáneas; se trata del Equipo por la Educación para el Reencuentro, la Reconciliación y la Paz. Es algo que aparece como una necesidad ante las evidentes y dramáticas

situaciones de violencia que existen en la ciudad y frente a la coyuntura nacional de los pos-acuerdos con las guerrillas. Habrá que esperar que esta línea de acción se despliegue en los años siguientes para analizar qué tanto impacta estas realidades que, territorialmente, son tan sentidas por las comunidades y en particular por las escolares; máxime si se le agregan los problemas de pandillismo, consumo, microtráfico, matoneo, etc.,.

Una revisión sobre el análisis cuantitativo puede mostrar qué tanto se puede rastrear la hipótesis de la cinta de moebius en ese módulo.

Los datos reportados sobre el programa de formación docente, muestra algunas problemáticas que podrían alertar sobre su pertinencia. Se señala que más de la mitad de los maestros no conocen el programa, que apenas el 20% lo considera de utilidad y que el 85% no participan en Redes. Otros datos son imprecisos, pues decir que 17,65% culminó el proceso, 9,3% recibió apoyo de posgrados, o 4,2 ha participado en el Premio a la investigación, sin señalar la meta, es dejar los datos sin posibilidad de valorarlos.

Lo mismo sucede con los reportes sobre ajuste curricular y PEI. “La mitad de los estudiantes fueron generosos con la valoración que se le da a la inclusión de los mencionados saberes en el currículo”; esta información resulta ambigua e imprecisa pues, depende de si la meta era el 100%, o si era el 20%. Otro ejemplo podría ser: “43% de estudiantes de secundaria sí conocen el PEI”, pero el indicador no aparece, es decir, no es clara la meta que se tiene para el ítem de conocimiento del PEI por parte de los estudiantes.

Donde más pobre fue la valoración, por parte de los estudiantes, fue en el fortalecimiento de habilidades o competencias para la creatividad; si la calidad es entendida como la capacidad de aprender a aprender, esta es una alerta importante. Sin embargo, la mayoría considera que la escuela le ayuda a

saber comunicarse y a mejorar la convivencia. Este es un dato que se puede constatar de múltiples maneras. La grave situación social (pobreza, maltrato, violencias) que se vive en las familias hace que la escuela se convierta en un espacio vital para paliar el drama que se padece fuera de ella. Si se mira la valoración positiva que tiene el tema de la inclusión, cuando se plantea que la escuela enseña el respeto por sus semejantes, esto se confirma.

Una absoluta novedad en este Plan Sectorial es que se pretende hacer una valoración de lo que pasa con la evaluación. Por lo general las políticas educativas diseñan estrategias para evaluar a los estudiantes de forma censal, y en eso hay continuidad. Lo que no es común, es que lo que se pretenda mirar es la evaluación que hacen los maestros en la escuela. Esto se explica por el interés de regular la forma como los estudiantes adquieren, desde una perspectiva multidimensional, los siete dominios del aprendizaje señalados por la UNESCO.

Una vez más se hace evidente el giro hacia la globalización, a sintonizarse con los requerimientos que hemos llamado “de época”. Parece ser, por lo que arrojan los resultados que Rosero analiza, que las comunidades educativas sí reconocen que los maestros trabajan con los resultados de las pruebas censales. Este es entonces un buen indicador para el Plan, cuando apunta a que los estudiantes adquieran las competencias evaluadas en dichas pruebas. Allí, de nuevo, vemos cómo el interior se conecta con el exterior.

Ésta conclusión no coincide con el informe cualitativo que presenta Rojas. Cuando indaga por la forma como se trabaja en las escuelas con los resultados de las pruebas censales, encuentra, en sus grupos focales, que no tienen ningún valor. Dicen que se aplican pero, que luego no socializan sus resultados.

En el informe de Rojas se destaca cómo los maestros y los directivos muestran interés en temas que por supuesto aparecen en el PSE, como jornada escolar, currículo, PEI, competencias, lecto-escritura, evaluación, entre otros, pero afirma que no necesariamente se refieren a los programas del Plan, más bien hablan de ello porque son temas propios de las dinámicas escolares. La importancia de esta advertencia es que estos actores, centrales en la vida de la escuela, polemizan fuertemente con los programas de la Secretaría de Educación. La razón que esgrimen es un llamado de atención importante: señalar que los programas deberían reconocer más lo que realmente sucede en la vida cotidiana de la escuela.

Para los maestros, su experiencia con las estrategias políticas es que siempre vienen de afuera; no emerge de la dinámica escolar. Es algo que se implementa para responder a las exigencias de la SED, pero es completamente foráneo e inorgánico. Es invasiva, llega y se implementa, pero no se gesta desde las dinámicas académicas del colegio, no surge en la práctica de aula. Por ello los maestros de los distintos niveles educativos recomiendan que antes de proponer una política educativa se revise la práctica pedagógica en los contextos, en el los colegios, pues es allí donde sucede el acto educativo.

Los maestros y directivos refuerzan esta idea al advertir que el acompañamiento que la SED les hace in situ, es esporádico y discontinuo. Este planteamiento da pie a plantear otra hipótesis fuerte, además de la de la cinta, y es que: la política educativa tiene dos planos, el de la escuela y el de las entidades que pretenden regularla. Pretenden, porque no pueden hacerlo plenamente. Las autoridades educativas no pueden por más sofisticado que sea el mecanismo de control, conducir o modelar los pormenores de la vida escolar.

Lo anterior, atendiendo a la realidad de las dinámicas culturales, si se asume, claro está, que la escuela es una institución que pertenece al ámbito de

la cultura. Así, es posible entender cómo sus lógicas, sus móviles y sus modos de existencia, son contingentes —y si se quiere azarosos— pues, dependen de relaciones humanas impredecibles. Esto no es fácil de aceptación para quienes han optado por la vía de la conducción burocrática de las instituciones. Los planteamientos hallados en este informe de análisis cualitativo fortalecen esta hipótesis.

La política de formación de maestros, por ejemplo, es reconocida, pero tiene poco alcance. Es más, parece ser que se reconocen la política, pero no se identifican los nuevos nombres con los que el programa opera ni sus especificidades. Veamos un ejemplo de esto en el recorrido, programa por programa, que se realizó en los grupos focales:

La estrategia móvil de innovación pedagógica bajo el lema “maestros aprenden de maestros” y la respuesta por parte de los docentes ha sido muy positiva. Sin embargo, se reconoce que infortunadamente los tiempos no se planean de manera adecuada y las sesiones quedan inconclusas. La logística para que los maestros puedan asistir es difícil, básicamente porque los rectores no conceden permisos fácilmente y cuando lo hacen es con la condición de siempre y cuando los maestros se comprometan a recuperar el tiempo y esto es algo que para los maestros representa mayor trabajo.

Como se ve, aunque se valora el esfuerzo, se muestran inconsistencias en lo que respecta a atender las dinámicas reales de los maestros. Tal vez, la única estrategia que resulta valorada positivamente en relación con la formación de maestros, es la que permite aprender compartiendo experiencias entre pares, como lo propone la Estrategia Móvil de Innovación.

La queja recurrente es que no hay una presencia real y sistemática de la SED en los colegios, y esto impide que se aterricen sus propuestas de una mejor manera. Es paradójico que cuando hay presencia de la SED se le critica porque no atiende a la realidad de la escuela e interfiere con procesos invasivos, pero cuando la SED deja que los colegios hagan sus procesos de manera autónoma, se le critica por su ausencia. ¿Quizás lo que se pide no es que se intervenga, sino que se acompañe lo que se hace? Y si fuera así ¿Qué papel jugaría el Estado? ¿Renunciaría a gobernar? ¿A conducir las conductas? ¿Es esto lo que piden los maestros y directivos? Si es así, la paradoja es irresoluble. El siguiente enunciado tal vez ilustra esta idea:

(...) en los seis (6) colegios donde se recogió información al respecto aún no se ha gestado un acompañamiento periódico sino ocasional; hay que decir que, en los seis colegios seleccionados para el estudio, los acompañamientos han estado menguados y poco constantes. Aun así, aquellos colegios valoran el acompañamiento y según los maestros y directivos es útil para el fortalecimiento de sus currículos.

En todo caso, como lo afirma Rojas, la escuela se autoregula. El esfuerzo por ajustar los PEI y fortalecer los currículos hace parte de la cultura institucional. Aunque ha sido una política de esta administración, los colegios tienen integrado a su dinámica de trabajo la intención de estar haciendo ajustes al PEI para fortalecer los contenidos curriculares de acuerdo con las necesidades educativas de los estudiantes.

El problema es cuando dicha auto-regulación no coincide con los propósitos de las instancias que actúan para orientar lo que allí se hace, o cuando tales instancias no leen adecuadamente lo que allí sucede. Un ejemplo de este des-encuentro es el de la Jornada Única; parece que es bien aceptada en las

comunidades, pero para llegar a implementarla se necesita atender las demandas muy propias de las comunidades escolares, empezando por las de los maestros.

Sin embargo hay temas planteados en las políticas que sí están muy cerca de la vida de la escuela, como es el caso de la lecto-escritura o el enfoque diferencial (aunque este último no sea nombrado así en la escuela). Estos temas hacen parte de la naturaleza de los colegios, son temas que están en sus genes; aprender a leer y escribir y a convivir con personas distintas son la razón histórica de la escuela desde hace más de cuatrocientos años. La respuesta frente a estos temas, como lo constata el investigador, muestra que son aceptados de buena gana por todos los actores de la comunidad educativa. No sucede lo mismo con el fortalecimiento del idioma inglés o con las TIC, que le serían extrañas, también por naturaleza.

El cuarto y último estudio de tipo cualitativo que se trabaja en esta fase del SISPED, cambia completamente la lógica de lo que se registra en los anteriores. No se trata ya de mostrar qué tanto se está ejecutando el PSE o sus niveles de aceptación o impacto —tres propósitos que de por sí son muy diferentes— sino de conocer, casi a manera de diagnóstico, las condiciones del contexto en lo relacionado con: el trato, la violencia, la participación y la convivencia. Lo que el llamado *Equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz* está haciendo, por ahora, es identificar cómo están las cosas en relación con estos tres aspectos.

Lo que se encuentra es preocupante, pues las estadísticas y las valoraciones que reporta el Equipo son en general negativas. El irrespeto hacia los estudiantes es alto, más del 50%, especialmente en los grados avanzados. El irrespeto entre ellos también alto, y en la primaria, el irrespeto hacia los maestros es un poco menor.

La escuela se reconoce, históricamente, por su capacidad para intervenir en los problemas de convivencia que son muchas veces producidos fuera de ella. En lo que el Equipo encuentra y Vargas reseña, se percibe que la mayoría de los colegios realizan esfuerzos importantes por mejorar sus entornos, así los resultados no logren verse a gran escala.

Otro ítem importante que se menciona es la participación en el gobierno escolar, que, según lo que manifiestan las personas indagadas, no es muy regular. Lo mismo sucede con la eficacia del manual de convivencia. Ambos dispositivos (el gobierno escolar y el manual de convivencia) son relativamente recientes y aún no terminan de volverse parte de los genes escolares.

Lo que el Equipo creado en el PSE está encontrando puede ser una buena aproximación al reconocimiento de la realidad de la escuela. Si se siguiera este ejercicio en otros temas que la política considera estratégicos (currículo, PEI, formación de maestros, Jornada única, etc.), quizás se tendrían muchos más elementos para acercar estos dos planos que, hipotéticamente, se señalan como distantes, y que son la escuela y la burocracia que la regula.

Lo que queda por resolver es la posibilidad de éxito de esta política educativa que opta por la estrategia de la regulación, en función de lo que para la época globalizada es la educación. Esto es, en función del auto-aprendizaje de competencias para aumentar la productividad. Es posible que observatorios como el que se propuso para el *Encuentro, la Reconciliación y la Paz* resulten muy interesantes para pensar de otra manera la gestión de las escuelas; máxime si se pusieran al servicio de las escuelas mismas.

La discusión continúa

Con lo dicho hasta acá quedan para la discusión por lo menos tres ideas. Dos de ellas guiaron la reflexión sobre los seis estudios revisados:

1. El cuadro que se dibuja en relación con la pregunta por las políticas educativas en el Distrito Capital, desde una perspectiva histórica y política, es el de una cinta de moebius. Hay una realidad externa que produce el discurso que guía las políticas; dicha realidad está globalizada desde hace por lo menos medio siglo. No porque antes el discurso no fuera universal, pues lo era, sino porque ahora el discurso no está geopolíticamente referenciado, y porque se trata de gobernar lo menos posible, para gobernar más. Es lo que llamamos regulación. La regulación es el modo globalizado como hoy se gobierna, desterritorializando las acciones de poder y localizándolas en los individuos, no en las instituciones del Estado. Cada sujeto es responsable de su propia educación, las instituciones solo deben proveer las condiciones para que se produzca el aprendizaje; en la medida en que eso suceda se considera que la educación es de calidad y que se garantiza así el derecho inalienable que tiene la persona a educarse. Las dinámicas internas que marcarían las particularidades propias de la política distrital, son una continuidad, interiorizada, del discurso globalizado.
2. La segunda idea es que la escuela es una institución del ámbito de la cultura y por lo tanto no puede ser regulada, ni gobernada plenamente. Esto representa un reto para cualquier acción de gobierno y tal vez por eso, cada vez se pretende gobernar menos desde el Estado. Queda por verse qué tanto la regulación puede lograr por sí sola. El juego de poder queda entonces abierto y de no ser así, la vida sería plana.

3. La tercera idea es más bien una conclusión que apenas se insinuó al final, y es que las políticas, los programas, los proyectos y las acciones de las instituciones de gobierno no son consistentes ni coherentes. Esto se hace evidente cuando, a través de los seis estudios, se percibe cómo los programas tienen intencionalidades que no necesariamente dialogan entre sí. Esta línea de reflexión ha de profundizarse, por ahora, simplemente se deja aquí planteada.

REFERENCIAS

ANONIMO. (2017) *Análisis de resultados de la indagación cualitativa a fuentes primarias*. Bogotá: SED.

NAVARRETE, J.D. (2017) *Resultados iniciales del trabajo de campo – módulo de análisis cuantitativo*. Bogotá: SED.

PULIDO CHAVES, 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: SED.

VARGAS ÁLVAREZ, L.M. (2017) *Documento preliminar de hallazgos principales del análisis cualitativo y cuantitativo de fuentes primarias 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*.

VARGAS TORRES, G.A. (2017) *Resultados del análisis documental de las fuentes externas al sector educativo de la ciudad*. Bogotá: SED.

VIVES, M.P. (2017) *Análisis de documentos de informes de gestión de la secretaría de educación del distrito de Bogotá*. Bogotá: SED.



ANÁLISIS DE POLÍTICA

AÑO 2017



LAVOZ DE LOS SUJETOS

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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

EDUCACIÓN

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP