

Políticas y territorios: dinámicas macro y micro en los Planes de Educación en Colombia.

Puello-Socarrás José Francisco.

Cita:

Puello-Socarrás José Francisco (2010). *Políticas y territorios: dinámicas macro y micro en los Planes de Educación en Colombia*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/156>

POLÍTICAS Y DINÁMICAS DE LOS PLANES DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Apuntes para un análisis sobre la política: “La Revolución Educativa”

José Francisco Puello-Socarrás

josephco@yahoo.com

Entrado el siglo XXI resulta preocupante el estado actual de la Educación a nivel global y en los espacios locales alrededor del mundo. Y es que parece ser que los viejos retos permanecen y, hoy por hoy, aún continúan vigentes: ni siquiera la tercera parte de los 800 millones de niños menores de seis años reciben algún tipo de educación; de la población infantil calculada en 113 millones, más del 60% de niñas no tiene acceso a la enseñanza primaria; al menos 880 millones de adultos, en su mayoría mujeres, son analfabetos¹.

De hecho, las grandes problemáticas que desde antaño han sido identificadas – debidamente analizadas y que son tema recurrente en una infinidad de foros especializados -, continúan sin solución. Tampoco han asomado las luces que indiquen una vía posible para superar el actual marasmo. Y aunque, no por ello su relevancia se ha desvanecido, la sensación es que muchas controversias públicas y políticas en donde la Educación resulta ser el centro del debate, siguen convocando la urgencia inusual que con justicia el tópico merece.

En este sentido, América Latina en general y Colombia, en particular, no han sido – ni pueden ser - ajenas a los desafíos que plantea esta situación.

Por esto, reivindicar el vínculo - histórico y hasta polémico - entre *política* y *educación*, puede mostrar en qué forma se ha desarrollado el núcleo constitutivo de las orientaciones en las políticas educativas y, a su vez, indicar cuáles caminos son realmente posibles y deseables para la educación de nuestros pueblos. Así las cosas, habría que improvisar una mirada mucho más panorámica de lo que significa la *política*

¹ Foro Mundial sobre la Educación, *Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, Dakar (Senegal), 26 al 28 de abril de 2.000. Allí se dejó sentado que aunque se han observado avances, en todo caso, los retos siguen siendo prácticamente los mismos y las estadísticas que los respaldan resultan ciertamente preocupantes. Después de seis años del mencionado encuentro, siguen identificándose los mismos problemas estructurales.

educativa en el marco de la sociedad actual y tenerla menos como una simple intervención estatal (o de cualquier tipo de autoridad) en el campo de la educación pública y privada que como la realización más concreta de los objetivos sociales comunes que tienden, de una manera u otra, a interrogarse y actuar sobre algunas cuestiones de gran valor público: ¿qué educación queremos?, ¿cuál educación necesitamos?, y, respecto a esto último, particularmente: ¿la educación, para qué y para quiénes?

1. Tendencias globales y caminos locales de las políticas educativas recientes

Una de las características de los últimos años en la educación mundial en Asia, África y, particularmente, para Latinoamérica es que las políticas trazadas para estos países han pasado de las manos de organismos especializados en educación (como la UNESCO) hacia las orientaciones dictadas por el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales. Por supuesto, la consecuencia inmediata de este giro es el posicionamiento que han logrado estos organismos para responsabilizarse del desarrollo financiero, administrativo y, con mayor relevancia aún, de las políticas y los referentes centrales para diseñar y poner en práctica contenidos y metodologías específicas en materia educativa.

Para nadie es un secreto que las políticas educativas que se han venido implementando para regiones como América Latina, responden más a los objetivos globalizadores que impone la lógica pragmática del capital transnacional (y, desde luego, el ajuste de las economías nacionales a los cambios en la producción mercantil) que a criterios humanísticos que - valga la redundancia - humanicen la dramática situación que exhiben las realidades sociales de los países “en vías de desarrollo”. El efecto de la globalización que presenciamos actualmente también ha influido sobre el diseño de las políticas educativas bajo estos dictados. La educación, entonces, ha terminado por consolidarse como un instrumento más dentro del plan globalizador dominante, reforzando el papel ideológico y la preparación de la mano de obra que requiere el “nuevo orden” económico-político e introduciéndola como una mercancía, entre otras, en donde la lógica que debe regir su desempeño debe ser la del mercado.

En Colombia, desde finales de la década de los ochenta y hasta el presente, todos estos lineamientos se han traducido en varias propuestas, planes y programas y, en general, en diversas medidas que el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación en Colombia, las cuales han asumido consistentemente, de la mano de las orientaciones del Banco Mundial, el organismo que ha otorgado sistemáticamente una serie de préstamos para que la política educativa pueda ser llevada desarrollada².

Estos “nuevos” criterios prácticamente han colonizado la hermenéutica en los referentes de diseño, implementación y evaluación de la política educativa, en sus principales componentes (calidad, cobertura, eficiencia), es decir, en la concepción general de la Educación, “lo educacional”, “lo pedagógico”, “lo educativo”.

Por ejemplo, la introducción de una serie de modalidades dentro del sistema educativo como la “jornada única” o la denominada “jornada ampliada” y un nuevo sistema de contratos interinos y provisionales, así como también la imposición de directrices en términos de “utilización de la capacidad instalada” (la cual ha implicado el aumento de la relación estudiantes/profesor con la única motivación de reducir costos); el énfasis en las llamadas “competencias básicas” (como lenguaje, matemáticas y ciencias, en detrimento de las cátedras de artes, educación física y humanidades y la virtual disminución y cierre de las mismas), y el proyecto de *Escuela Nueva* (la idea según la cual, uno o dos profesores en las escuelas rurales y urbanas marginales, deben enseñar “todas las materias de los diferentes niveles, en uno o dos salones de clase”) prácticamente han logrado institucionalizar un tono específico de las políticas en Colombia.

Sin embargo, los efectos apuntan especialmente a reconfigurar el panorama educativo en todos sus niveles. El Ministerio de Educación Nacional igualmente ha variado el enfoque de financiamiento de la educación hacia los criterios de “subsidio a la demanda” (concepto de la educación como “inversión”) acabando por sustituir en el

² Entre los componentes de financiación en materia de educación superior, por ejemplo y que corresponden, primero, a las transferencias a la Universidades Públicas, segundo, los recursos propios generados por las instituciones públicas, tercero, los recursos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, encontramos una *cuarta fuente* de recursos que provienen de créditos contratados con el Banco Mundial. Recientemente, este organismo desembolsó US\$200 millones para el financiamiento de la Educación Superior entre 2002 y 2008. World Bank (2002) *Proyect appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$200 million to the Republic of Colombia for a higher education – improvind access project*, Washington, D.C., p. 2.

largo plazo la financiación directa del Estado por el gasto privado y transferir así la responsabilidad de la educación como una cuestión exclusiva de las familias y los particulares. Aunque este enfoque se ha desarrollado muy especialmente dentro del ámbito de la educación superior y técnica, no obstante, sus principales signos ya se han sentido en la educación básica, prácticamente bajo el mismo esquema. Se ha logrado entonces adjudicarle al sector privado un mayor espacio y preponderancia sin que medie en la práctica regulaciones importantes y bajo el argumento según el cual la competencia garantizaría una (supuesta) mayor calidad educativa.

Este esquema se ha completado, adicionalmente, con el financiamiento de “riesgo cero” y la focalización del gasto, estrategias que pretenden centrar los esfuerzos financieros del Estado en los sectores de la población “menos favorecida”, negando la realización universal e incluyente del derecho a la educación. La financiación estatal para aquella población que se considera de “estratos medios”, deberá autofinanciar su propia educación. Por supuesto, este hecho no considera las especificidades de las sociedades latinoamericanas ni los indicadores sociales más optimistas que, para el caso colombiano, revela un incremento progresivo de la pobreza (alrededor del 50%) y la desigualdad sociales haciendo que el derecho a la educación no sea real sino formal y fuertemente supeditado a los vaivenes del mercado educativo. El acceso a la educación, por ejemplo, queda pendiente de la decisión individual de los agentes del mercado y no con base en un modelo que reivindica el sentido ciudadano y el valor de la educación como forjadora de una sociedad auténticamente democrática³.

En conjunto, las medidas han tendido al cierre, la fusión y la concesión de los colegios públicos. Solamente para el año 2002, la cantidad de colegios oficiales en Bogotá, la capital del país, se redujo a la mitad (de 666 colegios, solamente operaban 363), comparado con los 2.705 colegios privados y los 22 colegios “en concesión”, éstos últimos financiados por el Estado pero administrados por la empresa privada.

No obstante, es con la denominada “Revolución Educativa” (el plan de política educativa de la primera y segunda administraciones del gobierno de Álvaro Uribe Vélez) que el matiz característico de las políticas en materia educativa introducidas desde hace

³ La situación colombiana ha sido calificada de “extrema inequidad e injusticia social prevaleciente”. Cfr. Social Watch/Control ciudadano, *El impacto de la globalización en el mundo*, informe 2002, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, p. 103.

más de 15 años en Colombia, consolidan este modelo y, así, un concepto específico de la Educación.

Hasta el momento, los resultados no han sido desde ningún punto de vista alentadores y, antes por el contrario, han profundizado un panorama realmente sombrío en el campo de la educación - pública y privada - en Colombia.

2. La Política Pública de 'La Revolución Educativa': ¿contra-revolución de la educación "a la colombiana"?

Para contextualizar la situación de la educación en Colombia hay que desbordar el análisis del campo estrictamente educativo. Habría que apuntar a las especificidades en las que actualmente se debate el país desde el punto de vista del conflicto interno. Sin embargo, insistiremos sobre algunos puntos relevantes que puedan mostrar el estado y la situación de la educación en Colombia a partir de las directrices que se han implementado durante los cuatro (4) últimos años, es decir, los resultados de la *Revolución Educativa*.

Diversos estudios adelantados en el país convergen en que la evaluación de las políticas públicas en la educación colombiana es concluyente: 1) No existe un compromiso de los gobiernos (Pastrana y Uribe Vélez I y II) con la educación; 2) que existe una enorme deuda del Estado con el sector; y, 3) que es necesaria una reformulación de la política educativa.

Todas estas demandas – como se planteó – siguen siendo viejos problemas que no han tenido solución ni voluntad política para ser superados⁴. Los déficits del sistema educativo con la actual “revolución” antes que motivar transformaciones estructurales y “revolucionar” el horizonte de la educación en el país en un sentido democrático han mostrado profundizar las contradicciones históricamente existentes, sin llegar a convocar una salida afirmativa de la educación como derecho ciudadano pero sí reafirmando la desigualdad, la exclusión y, en general, un tono anti-democrático que es preocupante.

⁴ *Educación y Cultura* No. 71.

La Procuraduría General de La Nación (Ministerio Público), por ejemplo, en su informe *El Derecho a la Educación: La Educación en la perspectiva de los Derechos Humanos*, que toma como referencia las políticas educativas desde 1.991 (año en que se promulgó una nueva Constitución Política y fecha en la cual se conmemora la entrada de las políticas neoliberales en el país) hasta 2.004 y que evalúa el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los gobiernos colombianos para garantizar el derecho a la educación (disponibilidad, acceso, permanencia y calidad como elementos “universales, indivisibles e interdependientes”), advirtió⁵:

Este balance reconoce la existencia de algunos logros educativos en el país, alcanzados con fundamento en el impulso dado al sector a partir de la Constitución de 1991, y hace explícito que el crecimiento de los indicadores fue continuo hasta el año 1999. Luego se presenta una caída que solo en el 2004 recupera parcialmente un indicador (asistencia escolar), sin que ello signifique que se hayan producido grandes cambios en los déficits encontrados, ni se vislumbren transformaciones sustanciales, de continuar con las mismas políticas y procedimientos de planeación y gestión del sector educativo⁶ (Negrillas y subrayado por fuera del texto).

En el mismo sentido, diversas investigaciones también acercaron puntos de vista análogos resaltando el carácter vindicativo, discriminatorio y excluyente de la “Revolución Educativa” – en síntesis anti-democráticos - pues sus lineamientos no enfrentaban los problemas estructurales del sistema y tampoco representaban ningún avance frente a las necesidades educativas, inclusive, violentando recomendaciones y pactos internacionales suscritos por el país en la materia⁷.

⁵ Según la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, “a los cuatro derechos esenciales que corresponden al núcleo esencial del derecho a la educación le corresponden al Estado cuatro obligaciones precisas: la obligación de asequibilidad (disponibilidad), la obligación de accesibilidad (acceso), la obligación de adaptabilidad (permanencia), y la obligación de aceptabilidad (calidad)”.

⁶ Maya Villazón, Edgardo José, “El derecho fundamental a la educación”, en: *Procurando*, No. 45, Junio de 2.006, Procuraduría General de la Nación, p. 355.

⁷ El Estado colombiano incumple la obligación contenida en el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* en el sentido de “mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”. También incumple la recomendación en el sentido de adoptar “medidas para mejorar la calidad de la educación secundaria y las condiciones materiales de los docentes” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como se relacionará más adelante.

Específicamente en materia educativa el Plan Nacional de Desarrollo (Nota: para el período 2002-2006) propone la denominada “revolución educativa”, en la cual se resaltan tres estrategias: la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior; el mejoramiento en la calidad en la enseñanza; y, el mejoramiento en la eficiencia del sector educativo. **La “revolución educativa” no parte del concepto de educación como derecho.** Esta política además de que... incumple las obligaciones contenidas en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, no implementa las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la pobre situación de cobertura y calidad de la educación en Colombia, como tampoco adopta medidas para erradicar la discriminación en el sistema educativo. El Plan nacional de desarrollo no adopta las medidas necesarias para la modificación del sistema educativo actual que es excluyente y discriminatorio...⁸ (Negrillas y subrayado por fuera del texto).

Otro estudio de gran ascendencia dentro de la opinión pública y especializada en Colombia, realizado por distintas entidades independientes (entre las que se cuentan organizaciones no gubernamentales⁹) y que hace énfasis sobre la política de la “Revolución educativa”, concluyó para el período 2000-2005:

Aunque los anteriores avances son innegables, quedan muchos retos por delante. Se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes no están estudiando, principalmente los más pobres y los que viven en zonas rurales. Además, 7 de cada 100 personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir; y los colombianos tienen 8,3 años promedio de educación, lo que significa que muchos no han terminado la básica secundaria... La reprobación y la deserción escolar son altas, especialmente en los tres primeros grados de básica primaria. Se han detectado dos causas principales por las que los niños y jóvenes no estudian: la falta de dinero y el poco gusto por estudiar. Adicionalmente, los resultados en las pruebas de calidad muestran que muy pocos estudiantes pueden aplicar en su vida cotidiana lo que aprenden en el colegio. Los

⁸ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, Octubre de 2.003, p. 10.

⁹ En el estudio participaron Corpoeducación, la Fundación Corona, la Fundación de Empresarios por la Educación y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

resultados del país en pruebas internacionales también son bajos.¹⁰ (Negrillas y subrayado por fuera del texto).

Para dar una idea mucho más clara sobre los logros de la política educativa de Álvaro Uribe Vélez, podríamos acercar la metodología, inclusive bastante ilustrativa y pedagógica, con la cual este mismo informe ha calificado los progresos de la gestión gubernamental en la educación colombiana.

Tabla 1. El progreso educativo en Colombia (2000-2005)

| Materia | Nota ¹¹ | Comentarios |
|--------------------|--------------------|--|
| Acceso y cobertura | 3 | El número de estudiantes matriculados aumentó, especialmente en las instituciones educativas oficiales. Las coberturas más bajas son las de preescolar, básica secundaria y media. Se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes no estudian. |
| Eficiencia | 2 | Aunque la reprobación y la deserción escolar han disminuido, son altas, especialmente en 1° y 6° grados. |
| Calidad | 2 | Los puntajes de los estudiantes en las pruebas SABER han mejorado levemente, especialmente en lenguaje, pero son bajos en las demás áreas. Los resultados en pruebas internacionales no son buenos. |
| Equidad | 2 | Los estudiantes de áreas rurales que se benefician de modelos pedagógicos innovadores tienen mejores resultados en las pruebas de calidad que aquellos que reciben una educación tradicional. Sin embargo, los más pobres tienen menos posibilidades de estudiar y sus años promedio de educación son más bajos. La reprobación y la |

¹⁰ AA.VV., *Informe del progreso educativo en Colombia: hay avances pero quedan desafíos*, Bogotá: Sanmartín Obregón, 2.006, p. 6.

¹¹ La calificación se estima en un rango de 0 (puntaje más bajo) a 5 (puntuación más alta).

| | | |
|--|---|---|
| | | deserción son más altas en las instituciones oficiales y en las zonas rurales. |
| Estándares | 4 | El país cuenta ahora con criterios que indican lo que los estudiantes deben aprender y las competencias que deben desarrollar los estudiantes en la educación básica. Falta una mayor articulación de estos estándares con las evaluaciones de calidad. Existen parámetros para la prestación del servicio educativo (calendario y jornada escolar, infraestructura, etc.). |
| Evaluación | 3 | Existe un sistema de evaluación periódica que permite monitorear la calidad de la educación desde la básica hasta la superior. El país está adquiriendo una cultura de la evaluación. No obstante, hay problemas para comparar los resultados de las pruebas entre años y no existen suficientes estrategias de difusión de los mismos. |
| Profesión docente | 4 | La formación de los educadores ha mejorado. Existe un nuevo sistema de ingreso y ascensos en la carrera docente que busca garantizar que todos tengan un buen nivel de estudios y que está vinculado a evaluaciones periódicas sobre su desempeño. Sin embargo, es necesario seguir trabajando en la consolidación de este tipo de evaluación. Se han hecho esfuerzos para que la formación inicial de los maestros sea de buena calidad. |
| Autonomía escolar y rendición de cuentas | 2 | La nueva legislación da las bases para el fortalecimiento de los departamentos y las instituciones educativas. El proceso de integración ha permitido ofrecer una educación básica completa. Sin embargo, la autonomía escolar es débil y la rendición de cuentas sobre los resultados de las instituciones es incipiente. |

| | | |
|---|---|--|
| Inversión en educación preescolar, básica y media | 3 | La inversión ha aumentado, pero los recursos aún son insuficientes para lograr que todos los niños en edad de estudiar reciban una educación de calidad. El monitoreo del uso de los recursos entregados a los departamentos y municipios es deficiente. |
|---|---|--|

Fuente: *Informe del progreso educativo en Colombia* (2006).

Si realizáramos un promedio general (hipotético) de la gestión educativa con base en la calificación otorgada a cada una de las dimensiones de la política, podríamos observar fácilmente que el país obtuvo una calificación bastante mediocre (2,7 puntos sobre 5,0), un estimativo que lleva a un desenlace lógico: los exiguos logros obtenidos, claramente deficientes e insuficientes. De contera, los lineamientos en la política desarrollados con la “Revolución educativa” se siguen manteniendo y tozudamente hoy por hoy se profundizan; de igual manera, se puede suponer que sus efectos y resultados se prolongarán en el tiempo.

3. *La situación docente*

Uno de los aspectos que más llama la atención sobre las reformas educativas recientes es la situación precaria a la que ha sido arrojada la profesión docente. Resultan ciertamente dramáticas las condiciones en las que el Estado colombiano, bajo la conducción de las dos últimas administraciones pero especialmente durante el mandato vigente, ha lanzado a la labor docente.

La introducción de ciertas modalidades de política tuvo un efecto adverso que coadyuvó a la vulneración y precarización sistemática de los *derechos laborales* de los docentes. Aquí, igualmente, preocupa la situación del caso colombiano en relación con los efectos colaterales y la incidencia de inestabilidad en el desempeño profesional y en general sobre el desempeño del sistema educativo en su conjunto así como frente a las garantías y obligaciones estatales para satisfacer el derecho a la educación consagrado así por la Constitución Política de Colombia vigente¹².

¹² Fabara Garzón, Eduardo, *Situación de la formación docente inicial y en servicio en Colombia, Ecuador y Venezuela*, UNESCO-Proeduca, 2004, p. 75.

Efectivamente, entre los años 2.001 y 2.002, con la entrada en vigencia – entre otras - de la Ley 715 (la cual consagra un *Sistema General de Participaciones* que permite organizar una nueva asignación de recursos para prestación de los servicios sociales de educación y salud), la expedición del *Estatuto de Profesionalización Docente* (Decreto 1278/2002) y la Directiva No. 15 (que estableció los mecanismos para organizar la planta docente) se han venido adelantando una serie de acciones gubernamentales en el campo educativo, animadas en la tesis del ajuste fiscal del Estado desfavorables para esperar un mejoramiento de las condiciones materiales del personal docente y para la integridad del sistema educativo.

Los ejemplos, en este sentido, sobran: la deslaboralización y flexibilización en la contratación docente al vincular formalmente a maestros de la jornada de la mañana por lapsos de 10 horas semanales mientras se les paga para que trabajen en la jornada de la tarde (o en la noche) bajo el sistema de “hora-cátedra”; frecuente incumplimiento en el pago salarial y en las prestaciones sociales¹³; el énfasis en las denominadas “competencias básicas” que han llevado al despido masivo de los profesores sin alternativa de permanencia o solución laboral; la “utilización de la capacidad instalada” que ha implicado el aumento de la relación estudiantes/docente y que ha inducido a que en cada aula de clase tenga un mínimo de 50 a 60 estudiantes, saturando la actividad docente en un claro atentado contra la dimensión pedagógica y la calidad educativa, hasta el punto de extralimitar los estándares internacionales¹⁴. En fin, no se garantizan

¹³ En diversos lugares del país se ha denunciado cómo muchos maestros y maestras contratados por las Secretarías Departamentales a través de “órdenes de prestación de servicios” no recibieron salarios durante más de seis (6) meses, es decir, ninguna retribución por su trabajo. Fue el caso del departamento de Cundinamarca en el 2003, donde La Secretaría de Educación de Cundinamarca mantenía deudas sin pagar a aproximadamente 2.915 profesores. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, Octubre de 2.003, p. 24.

¹⁴ “El recurso al hacinamiento prescindiendo de cualquier consideración pedagógica y atendiendo exclusivamente a los requerimientos del ajuste fiscal en contra de la inversión social, contrasta abiertamente con la tendencia mundial – incluyendo a Cuba y Estados Unidos- que **busca una relación maestro alumno de 1 a 20, para favorecer la calidad de los procesos educativos**”. XX. Adicionalmente, el Decreto 1850 de 2002 introdujo la política de “racionalización y maximización de tiempos”, con la sola excusa de obtener “mayor eficiencia” pero que, en últimas, amplió la carga laboral evitando nuevos nombramientos. Como planteó la Federación Colombiana de Educadores: “Con estas medidas se incrementa la carga de trabajo docente de preescolar y primaria en aproximadamente 33.3%, y en secundaria se denota un aumento equivalente al 46.6%”. FECODE, *Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral, a propósito de los Decretos 1850 y 3020*, Bogotá, [disponible en línea a través de www.fecode.edu.co].

las condiciones idóneas para el pleno desempeño de la actividad docente ni para garantizar a los niños, niñas y jóvenes educación de calidad¹⁵.

Desde el punto de vista de la formación docente, también queda claro que a pesar de algunos “avances”, en todo caso, el modelo de formación docente encargado a universidades como la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, originalmente concebidas para la formación de docentes prácticamente ha desaparecido. Éstas se han convertido en instituciones sin relevancia alguna, sin liderazgo definido en los procesos de formación de docentes y desde hace mucho tiempo dejaron de asumir un rol orientador en las pautas para la política en materia de recursos humanos para la educación en Colombia¹⁶.

Por supuesto, esta situación ha sido avalada por las decisiones gubernamentales que han arrastrado a la mayoría de las Universidades Públicas a la “desfinanciación”¹⁷, la pérdida de la autonomía universitaria y a su privatización pues consideran “inviabile” la educación superior de carácter público¹⁸. Como ha sucedido con otros puntos analizados

¹⁵ La I.E.A. (Asociación Internacional para la Evaluación de la Calidad de la Educación), con la voluntad expresa del Ministerio de Educación Nacional de Colombia y la participación del ICFES realizó un estudio comparado en 28 países* sobre el estado del Conocimiento y Actitud Cívica de los jóvenes escolarizados entre 14 y 15 años. Entre los países 11 eran del antiguo bloque socialista; 15 países industrializados y 2 países de ingresos medios: Colombia y Chile (únicos latinoamericanos). El objetivo estaba en identificar y examinar de manera comparativa la forma como los jóvenes se preparan para asumir su papel de ciudadanos en una democracia. En Colombia participaron 5.047 estudiantes de grado 8, de 152 colegios (públicos y privados): 2.876 mujeres (57.24%) y 2.134 hombres (42.3%). Una de sus conclusiones es que los estudiantes colombianos presentan “dificultades en la comprensión analítica de textos y en aquellas preguntas que requieren juicio y saber teórico. Confunden entre opinión y hecho, lo que revela una deficiencia en la formación de un juicio crítico y una inclinación a guiarse por el deber ser o por las buenas intenciones, antes que por materias de hecho”.

¹⁶ Fabara Garzón, Eduardo, *Situación de la formación docente inicial y en servicio en Colombia, Ecuador y Venezuela*, UNESCO-Proeduca, 2004, p. 30-31.

¹⁷ Durante el año 2004 se descontó de las Universidades públicas el 4%; el descuento se ha triplicado (12%) en dos años. Para el 2004, igualmente, el presupuesto aprobado a las universidades fue inferior al del 2003 y apenas superior al del 2002. Arboleda, Gloria Cecilia, “El libre comercio (ALCA o TLC) y la educación superior, en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2.006, p. 21.

¹⁸ “(...) es evidente que el soporte financiero de la política para la educación superior en la ‘revolución educativa’ se encuentra en el crédito del Banco Mundial. Este recurso abastecerá principalmente la demanda por cupos en instituciones privadas de educación superior. La “revolución educativa” no prevé recursos adicionales para las universidades públicas, distintos a los existentes por mandato legal. El gobierno de Uribe Vélez afectará más bien las condiciones actuales de su financiamiento no sólo por el ya comentado cambio en la fórmula de asignación para una porción de los recursos transferidos, también en razón de la creciente presión por la generación de recursos propios en un contexto de ajuste fiscal

antes, la política educativa en este aspecto se mantiene vigente y, aún todavía, se profundiza.

Para complementar la precaria condición docente hay que añadir los matices propios de la situación colombiana, en términos del conflicto armado que vive el país, para terminar de completar el diagnóstico y la deprimida calidad de vida de la docencia en Colombia.

Como es sabido, el escenario en que se debate el conflicto nacional ha hecho cada vez más difícil el ejercicio de la profesión docente, vulnerando – entre otras cosas - la libertad de enseñar. Más grave resulta ser el desentendimiento por parte del Estado y la falta de voluntad del gobierno colombiano para enfrentar el problema pues en muchos casos las maestras y maestros “son asesinados, amenazados o víctimas del desplazamiento forzado por el hecho de ejercer la profesión docente” sin que medie actuación estatal o, cuando menos, se cumpla con la obligación de resguardar sus vidas. Esto, sin considerar que “en las condiciones de abandono en que se encuentran, [los docentes] son personas muy vulnerables a la violencia sociopolítica”¹⁹. Nuevamente, el panorama de las maestras y maestros es abrumadoramente desolador:

Durante el período analizado (julio de 1996 y junio de 2003), 400 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida por razones sociopolíticas: 335 víctimas de homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales y 43 víctimas de desaparición forzada. Cuatro educadoras y educadores fueron muertos en combate entre los grupos armados del conflicto. Además, 1003 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la integridad personal: 958 víctimas de amenazas; 5 víctimas de lesiones personales por abuso de autoridad; 19 víctimas de lesiones personales causadas por atentados; un educador resultó herido en medio de los combates entre los grupos armados del conflicto; y 20 fueron víctimas de tortura previa al homicidio. En total 30 educadoras y educadores fueron víctimas de detención arbitraria. Se desconoce cuántas maestras y maestros han sido víctimas de secuestro. Se desconoce también cuántas maestras y maestros han sido víctimas

¹⁹ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, Octubre de 2.003, p. 27.

de desplazamiento forzado. Sin embargo, puede afirmarse que muchas educadoras y educadores son víctimas de esta violación a los derechos humanos²⁰

Lamentablemente, las estadísticas antes que mejorar, empeoran. Por ejemplo, durante el año 2005, la oleada de atropellos, detenciones y atentados contra la integridad física de los educadores fue inusitada, casualmente en un período en que se realizaban movilizaciones en contra de las irregularidades en “el concurso de méritos” adelantado por el Ministerio de Educación Nacional para proveer cargos docentes²¹. Vale la pena señalar – como lo han reiterado en varias ocasiones la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos – que, en especial, son los docentes sindicalizados “los blancos predilectos en esta situación de violencia”²². Con lo cual, la libertad sindical y sus derivados continúa siendo violentada y sin las debidas garantías institucionales, a pesar de las insistentes recomendaciones de diversos organismos internacionales. Solamente este año (2008) 11 educadores han sido masacrados.

4. *Globalización vs. Internacionalización de la educación*

Lamentablemente, por el momento no parece haber voluntad de modificar las condiciones actuales. Como tozudamente hemos recalcado, las directrices en materia educativa en el país no se transforman sino que se mantienen y se profundizan.

Muestra de ello, son los impactos sumamente desastrosos que tendrá el Tratado de Libre Comercio que Colombia ha ratificado con los Estados Unidos – aunque todavía no entra en vigencia –.

²⁰ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, Octubre de 2.003, p. 42.

²¹ El fatídico saldo dejó aproximadamente 50 docentes detenidos arbitrariamente, más de 30 heridos y una profesora asesinada, ¡en pleno ejercicio de su profesión! Ciertamente, este hecho corrobora una situación general de los docentes colombianos: “los educadores han venido siendo objeto de sistemáticas presiones y hostigamientos por su actividad o afiliación sindical, han sido liberados de sus cargas académicas sin aparentes justificaciones, algunos centros educativos se niegan a recibirlos como causa de su acción sindical, se les retienen salarios arbitrariamente, y en el caso de ser amenazados, son reubicados en zonas de mayor peligrosidad”. Escuela Nacional Sindical, *Violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores sindicalizados en Colombia*. Informe del 1º de enero al 20 de abril de 2.005.

²² Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), “La libertad de asociación y los derechos políticos”. [disponible en línea: www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-9.htm].

Algunos de estos efectos podemos enumerarlos como sigue, en términos de la Educación Superior²³:

- Da vía libre al acceso al capital transnacional y al comercio en el sector educativo, situación que favorece directamente a los Estados Unidos, que es quien domina la exportación de este servicio²⁴.
- Los compromisos que se adquieran son irreversibles pues, una vez abiertas las fronteras, ningún país puede cerrarlas so pena de correr con las consecuencias indemnizadoras que se consignan en el Tratado.
- El Tratado acoge las reglas de “Trato Nacional” y de “Trato de la Nación más favorecida”, las cuales indican que cualquiera de las partes puede exigir que se le aplique la norma o condición que más favorezca sus aspiraciones de ganancia. Se parte de una igualdad supuesta de las partes y los oferentes que no tiene correlato en la realidad de ambos países.
- Prohíbe limitar el número de proveedores extranjeros que pueden ingresar al país.
- Prohíbe limitar el valor de los servicios (matrículas) o de la infraestructura que el proveedor establezca para competir con los nacionales.
- Prohíbe limitar el tipo de persona jurídica que se utilice para prestar el servicio. Un país no puede exigir que quien ofrezca el servicio lo haga a través de *Instituciones sin ánimo de lucro*, tal y como se exige hoy en Colombia.
- Impide a los gobiernos nacionales adoptar medidas para proteger la calidad de la enseñanza o que permitan garantizar la *equidad social*, la protección del medio ambiente, la identidad nacional o los estándares laborales. Medidas de este tipo son consideradas “barreras al libre comercio” y, por lo tanto, incumplimiento al Tratado.
- El conocimiento y la decisión de las controversias o conflictos que genere la aplicación del Tratado serán competencia de Tribunales de Arbitramiento

²³ Estas disposiciones del TLC aplicadas a la educación superior. Arboleda, Gloria Cecilia, “El libre comercio (ALCA o TLC) y la educación superior, en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2.006, p. 21.

²⁴ Vale la pena anotar que de las 502 mejores universidades del mundo, EUA tiene 170 (34%) y Colombia no tiene ninguna. El presupuesto de la Universidad de Harvard es el 56% el del Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, el ICETEX y COLCIENCIAS sumando y es cinco (5) veces el de todas las universidades públicas del país.

Internacionales de Comercio. Esta justicia privada desplaza la Rama Judicial del Poder Público Nacional.

El Tratado de Libre Comercio terminaría “blindando” las reformas que se han venido implementando en la educación colombiana, con el agravante de que, una vez entre en vigencia, no tendrá reverso, a menos que los términos del Tratado se renegocien en el futuro por compromiso de ambas partes, lo cual es poco probable.

Colombia, en acuerdos de comercio celebrados anteriormente (como el G3: Colombia, Venezuela y México; y la Comunidad Andina de Naciones e, inclusive con Chile) en relación con los *servicios de enseñanza* ha adquirido obligaciones específicas frente al *trato nacional* y a la *no discriminación*. Igualmente se ha comprometido a “no hacer reformas futuras que violen los compromisos de trato nacional o de no exigir presencia nacional para la prestación del servicio”, a menos que el país haya expresado su reserva al respecto. En la práctica, el país tiene inscritas y exceptuadas de la obligación de “acceso a mercados”, dos disposiciones: el artículo 98 y el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 (Decisión 439, CAN) que, en alguna forma, tienen en cuenta una perspectiva de Educación Nacional que considere las especificidades propias de los países.

Así las cosas, el acuerdo con los Estados Unidos es otro atentado contra la Educación Nacional y especialmente en contra de la Educación Pública que versa entre la *mercantilización* y la *privatización y desnacionalización implícitas* de “lo educativo”.

Otras consecuencias de esta directriz promovida por el Gobierno colombiano plantea resultados previsibles que dan continuidad a las políticas educativas más recientes:

- Restringe los ingresos de las familias y el Estado reduce la capacidad de gasto en la Educación, en todas sus modalidades, inclusive, en Investigación y Desarrollo;
- Los avances en Ciencia y Tecnología serán potestad única de los países industrializados.
- Con lo establecido en términos de *propiedad intelectual*, las nuevas posibilidades de patentar y el alargamiento en los períodos de monopolio de las transnacionales sobre las innovaciones científicas y tecnológicas imposibilitaran imitar tales desarrollos, hasta para incursionar en campos de tecnología de bajo

perfil. La conexión del sistema educativo – especialmente el universitario – será nulo y sin estímulos para invertir en él y lograr así una educación de alto nivel y calidad.

5. Una agenda educativa para el siglo XII: democratizar

Dado el panorama bastante opaco que hemos descrito se hace sumamente urgente replantear el horizonte excluyente e individualista de la Educación colombiana – y, desde luego, Latinoamericana – que ha sido impuesto bajo el modelo tecnocrático dominante.

Este es un desafío que no puede quedar en la retórica. Debe asumirse con la mayor responsabilidad por parte de los maestros, maestras, padres de familia, gremios, intelectuales (de la educación, sobre todo) y, en últimas de la sociedad como un todo.

Por ello “reactualizar la agenda” para construir pensamiento para la acción y poder conquistar los espacios con el fin de reivindicar la educación en una perspectiva democrática, es decir, bien diferente a la que, por ahora, nos han sometido.

Algunas de las guías se comentan a continuación²⁵:

- *Reconstruir la idea del derecho a la educación*: integrando componentes de calidad y rechazando la idea reducida del actual proyecto, concentrado en lograr “buenas estadísticas”, sobre todo en cobertura y financiación para *desmercantilizar* el concepto de “lo educativo”.
- *Refundar una visión sobre lo público*: El discurso sobre el “servicio”²⁶ (de corte individualista) ha socavado tanto el “derecho” y la responsabilidad eminente “social” de la educación. Hay que refundar la dimensión pública de la educación bajo un enfoque ciudadano (socialista y colectivo).

²⁵ Mejía, Marco Raúl, “Reformas educativas de la globalización. Análisis del caso colombiano” en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2.006, p. 178-180.

²⁶ Efectivamente el TLC considera la Educación como un “servicio”.

- *Reconstruir una concepción integral del fenómeno educativo:* ante la desnaturalización del proceso que ha reducido la escuela a un lugar de “lo productivo” y “el consumo” y que tiene como objetivo “dotar de competencias individuales” para la empleabilidad sobreponer interrogantes y soluciones que consideren la educación desde sus orígenes modernos humanistas que rijan su ámbito a partir de sus propias lógicas, “las educativas” y no las empresariales o las del mercado.
- *Endogenizar las discusiones internacionales:* se requiere una actitud preactiva de los grupos nacionales con capacidad para conocer las discusiones internacionales y endogenizar las discusiones.
- *Construir un debate público sobre lo político-pedagógico:* el cambio de paradigma educativo es absolutamente necesario. Hay que revalorizar el rol de la pedagogía en este momento para la educación.
- *Fomentar los movimientos sociales de la educación y la pedagogía:* El cambio debe ser motivado más allá de los gremios y el gobierno, involucrando a la sociedad como un todo. En este sentido, la movilización pedagógica es un elemento irrecusable desde el punto de vista de la construcción de nuevas perspectivas.
- *Recuperar al maestro como sujeto del saber:* la insistencia “colonizadora” en los programas y currículos, en donde los maestros dictan cursos realizados por expertos desconoce el papel de *sujeto social* que representa el maestro y simplemente lo ubica como un objeto más dentro del sistema. Los maestros y maestras deben recuperar su dimensión de sujetos y constructores del saber para que, entonces, se resane la relación práctica de su ejercicio profesional con la sociedad, teniendo un nuevo estatuto cultural y salarial que permita crear las condiciones adecuadas para su despliegue.
- *“Re-conocer” los procesos de transformación escolar:* Muchas experiencias muestran procesos que emergen como respuesta y resistencia crítica a las actuales condiciones. En esta medida, revalorar la educación como construcción

desde lo cotidiano potencia innovaciones y experiencias significativas que pueden ser interesantes para transformar la realidad de la educación desde estos lugares privilegiados.

- *Construir la especificidad latinoamericana de la educación*: La globalización a la que asistimos y, en este momento, las negociaciones a las que se está viendo sometida la educación han promovido una suerte de transferencia de tecnologías y conocimiento de los países del norte hacia los del sur, orientación que ha sido reforzada por la tecnocracia que diseña y regula los campos educativos nacionales. De allí que resulte urgente el esfuerzo permanente por recobrar la identidad propia como una expresión que enfrenta el denominado “pensamiento único”.
- *Construir “masa crítica” como base de una comunidad educativa*: Facilitar la interconexión entre grupos, movimientos, personas que contribuyan al pensamiento crítico de la actual crisis pero que sobre todo derrumben cualquier tipo de insularidad en el debate y, por el contrario, se constituyan en factores de deliberación pública sobre lo educativo y que se confronten las perspectivas en los más variados lugares.

Democratizar significa deconstruir reflexivamente para construir en autonomía; levantar voces y constituir nuevos lugares que hagan posible realizar un futuro en el cual la educación sea *el* elemento que propicie los cambios y las alternativas a la actual crisis. Por encima de todo, que pueda hacer realidad el sueño de que otro mundo y otra educación son posibles.

Dixi!