



Políticas educativas:
Hacia un nuevo proyecto educativo nacional



■ educación ■
■ y Ciudad ■ 27

Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
EDUCACIÓN

REVISTA EDUCACIÓN Y CIUDAD No. 27

SEGUNDO SEMESTRE: JULIO - DICIEMBRE DE 2014
TEMA MONOGRÁFICO: POLÍTICAS EDUCATIVAS: HACIA UN NUEVO PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

ISSN:

0123-0425 / Impresión

2357-6286 / Web-Online

Directora: Nancy Martínez Álvarez
Subdirector Académico: Paulo Alberto Molina Bolívar
Subdirector Administrativo y Financiero: Carlos Prieto Olarte
Consejo Directivo: Myriam Lucía Ochoa Piedrahita
Jorge Iván González Borrero
María Cristina Cermeño
Óscar Sánchez Jaramillo
Editor Invitado: Omar Orlando Pulido Chaves
Editor: Cooperativa Editorial Magisterio
Coordinación: Diana María Prada Romero
Editorial IDEP:
Diseño, diagramación
e iconografía: Alexander Marroquín Moreno
Impresión: Subdirección Imprenta Distrital –DDDI
Tiraje: 1000 ejemplares

Publicación semestral del IDEP

Subdirección Académica - Comunicación, Divulgación y Socialización

Correspondencia, información, canjes y suscripciones

Avenida Calle 26 No. 69D-91. Centro Empresarial Arrecife. Torre Peatonal, Oficinas 805 – 806.

Teléfono (57 1) 2630594 – 2630575 - 4 29 67 60

Bogotá, Colombia

Correo electrónico: idep@idep.edu.co - educacionyciudad@idep.edu.co

Página Web: www.idep.edu.co

Los conceptos y opiniones de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la política institucional del IDEP. El Comité Editorial agradece los artículos enviados voluntariamente y se reserva la decisión de su publicación en la revista. Se autoriza la reproducción de los artículos citando la fuente y los créditos de los autores; se agradece el envío de la publicación en la cual se realice la reproducción.

Impreso y hecho en Colombia

Políticas educativas:
hacia un nuevo proyecto educativo nacional

Contenido

11

Editorial
Ley General de Educación

15

Veinte años de la Ley 115 de 1994
Omar Orlando Pulido Chaves

27

La Ley General de Educación
veinte años después:
una valoración a la luz del
derecho humano a la educación
Ilich Ortiz / Jaime Rafael Vizcaíno

51


La evolución del proceso de
privatización de la educación
Jairo Alonso Bautista

61

Paradigmas y tendencias en la Política
Pública Educativa y la reglamentación
del ejercicio de profesor e
investigador
Paulo Alberto Molina Bolívar

77


Las políticas públicas y el derecho a
la educación. Una mirada acerca de
la situación particular de Argentina,
en el contexto Latinoamericano
Miguel Ángel Duhalde



89

Políticas públicas integrales e intersectoriales para el desarrollo de la profesión docente: un tema pendiente en América Latina

Magaly Robalino Campos

99

El derecho a la educación: su valoración desde las vivencias situadas y diferenciadas de los y las estudiantes en el contexto escolar

Constanza Amézquita Quintana

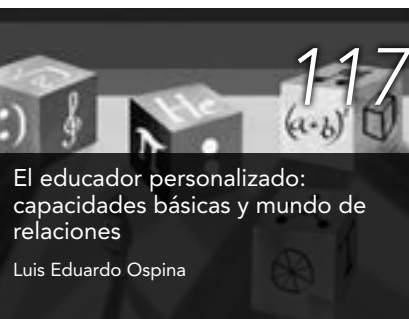


109

Entrevista: La Ley entre el tintero

A: Abel Rodríguez Céspedes

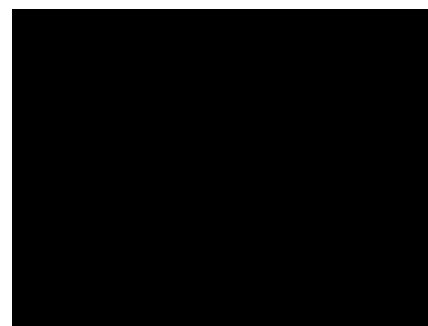

Por: Sandra Patricia Ordóñez Castro



117

El educador personalizado: capacidades básicas y mundo de relaciones


Luis Eduardo Ospina

127

Coeducación y educación diferenciada. Una opción por la igualdad de género en la escuela pública mixta

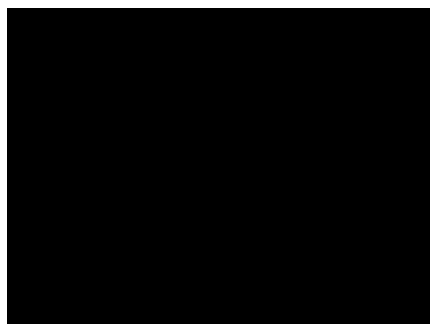

Ruth Milena Páez Martínez



139

¿Comunidad educativa o sociedad educativa?

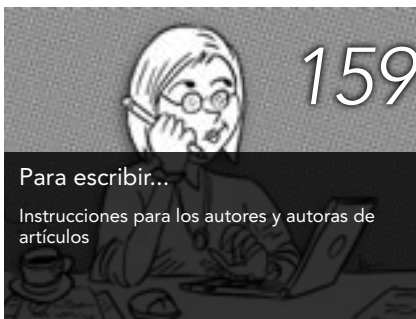
Claudia Janneth Roa Angarita
Wilson Torres Puentes

147

Territorios nómadas: nuevos lenguajes y subjetividades. Una experiencia sobre el lenguaje juvenil e infantil en la escuela

Zulma Giovanna Delgado Ríos / Luis Carlos Morales Carrillo / Nelson Custodio Rodríguez Rodríguez



159

Para escribir...

Instrucciones para los autores y autoras de artículos

Comité Científico

FEDERICO REVILLA

Formación Académica

Doctor en Filosofía y Letras (Sección Historia del Arte) Universidad de Barcelona. Licenciado en Ciencias de la Información (Real Decreto 1.201/1977).

Filiación Laboral

Miembro del "Claustro de Doctores" de la Universidad de Barcelona. Director del Centro de Estudios Post-universitarios. Miembro del Comité Consultivo de la Sociedad Española de Emblemática. Presidente de la Fundación Cultural de las Américas.

Nacionalidad

Española
amigos@cultuamericas.org

GLORIA PÉREZ SERRANO

Formación Académica

Doctora en CC de la Educación, Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciada en Filosofía y Letras. Sección Pedagogía, UCM.

Filiación Laboral

Catedrática de Pedagogía Social UNED. Dirige la revista interuniversitaria Pedagogía Social y el Máster en Intervención Educativa en Contextos Sociales de la UNED. Catedrática de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Nacionalidad

Española
gloriaperez@edu.uned.es

JAUME TRILLA BERNET

Formación Académica

Doctor en Pedagogía de la Universidad de Barcelona.

Filiación Laboral

Catedrático de la Facultad de Pedagogía y miembro del grupo de Investigación en Educación Moral (GREM) de la Universidad de Barcelona.

Nacionalidad

Española
jtrilla@ub.edu

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ HERRERÍAS

Formación Académica

Doctor en Filosofía.

Filiación Laboral

Profesor de Pedagogía General y Social de la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid.

Nacionalidad

Española
jherrer@edu.ucm.es

ROCÍO RUEDA ORTIZ

Formación Académica

Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad de Las Islas Baleares. Maestría en Tecnologías de la Información Aplicada, Universidad Pedagógica Nacional. Licenciatura en Psicología y Pedagogía Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Nacionalidad

Colombiana
rruedaortiz@yahoo.com

ARACELI TERESA DE TEZANOS CASTIÑEIRAS

Formación Académica

Doctora en Lettres et Sciences Humaines, Université de Paris X Nanterre. Maestría Investigación Educativa, Universidad Iberoamericana. Especialización Certificatto in Pedagogia, Università degli Studi de Firenze. Especialización Diplôme d' Études Approfondies en estudios Ibéricos e Iberoamericanos, Université de Paris X Nanterre.

Filiación Laboral

Université de Paris X – Nanterre.

Nacionalidad

Uruguaya
atezanos@club-internet.com

INÉS DUSSEL

Formación Académica

Ph.D., Department of Curriculum & Instruction, University of Wisconsin-Madison. Maestría en Educación y Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Licenciada en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Área de formación focalizada: Historia de la Educación.

Filiación Laboral

Investigadora Titular del DIE-CINVESTAV de México.

Nacionalidad

Argentina
idussel@cinvestav.mx

JAVIER OCAMPO LÓPEZ

Formación Académica

Doctor en Historia, Colegio de México. Especialización Historia de las Ideas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Filiación Laboral

Universidad de Cartagena. Doctorado en Interinstitucional en Educación. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Nacionalidad

Colombiana
javierocampo11@yahoo.es

CARLOS OBANDO ARROYAVE

Formación Académica

Doctor en Investigación Pedagógica y TIC de la URL-Blanquerna, Barcelona, España. Maestría en Comunicación Audiovisual Digital, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, España. Especialista en Semiótica-Estética, Universidad Nacional, Colombia. Comunicador Social-Periodista, Universidad de Antioquia, Colombia

Filiación Laboral

Coordinador y Docente Máster en Diseño y Producción Audiovisual, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Miembro del grupo de Investigación en PSITIC, Universidad Ramon Llull-Blanquerna, Barcelona, España

Nacionalidad

Colombiana
carloso@carloso-bcn.com

EDUARDO GUTIÉRREZ

Formación Académica

Doctor en Historia, Universidad Nacional de Colombia (en curso). Maestría en Comunicación, Pontificia Universidad Javeriana. Licenciatura en Lenguas Español-Inglés, Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Profesor asistente del Departamento de Comunicación, Pontificia Universidad Javeriana.

Nacionalidad

Colombiana
clasehistoria@gmail.com

Comité Editorial

ADELA MOLINA ANDRADE

Formación Académica

Doctora en Educación, Universidad de Sao Paulo. Maestría en Educación con Énfasis en Evaluación, Pontificia Universidad Javeriana. Licenciatura en Educación con Énfasis en Biología, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Filiación Laboral

Docente Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Nacionalidad

Colombia.
amolina@udistrital.edu.co

ROSALBA PULIDO DE CASTELLANOS

Formación Académica

Doctora en Educación Área Ciencias Naturales, Universidad Pedagógica Nacional. Maestría en Biología, Universidad de Los Andes. Maestría en Dirección Universitaria, Universidad de Los Andes. Licenciatura en Ciencias de la Educación Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Docente de la Universidad Pedagógica Nacional.

Nacionalidad

Colombiana,
rpulido@pedagogica.edu.co

NANCY MARTÍNEZ ÁLVAREZ

Formación Académica

Maestría en Estructuras y Procesos del Aprendizaje, Universidad Externado de Colombia. Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Directora del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.

Nacionalidad

Colombia.
nmartinez@idep.edu.co

ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO

Formación Académica

Doctora en Historia de la Educación y Educación Comparada, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Maestría Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana.

Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional

Filiación Laboral

Docente de la Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación.

Nacionalidad

Colombiana
rizoma.alejandro@gmail.com

RUTH AMANDA CORTÉS SALCEDO

Formación Académica

Doctora en Educación, Universidad Pedagógica Nacional. Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Especialización en Enseñanza de la Historia, Pontificia Universidad Javeriana. Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Investigadora del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.

Nacionalidad

Colombiana.
amandacortes2006@yahoo.es

MARCO RAÚL MEJÍA

Formación Académica

Doctor Programa Interdisciplinar Investigación en Educación. Proyecto Interdisciplinario en Investigaciones Educativas. Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Licenciatura en Filosofía y Letras, Pontificia Universidad Javeriana.

Filiación Laboral

Planeta Paz

Nacionalidad

Colombiana
marcoraulm@gmail.com

BETTY MONROY HENAO

Formación Académica

Maestría en Psicopedagogía, Universidad Pedagógica. Especialización Inteligencia Artificial, Universidad Pedagógica Nacional. Licenciada en Ciencias de la Educación, especializado en Psicología y Pedagogía, Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Docente de la Universidad Externado de Colombia.

Nacionalidad

Colombiana
ligia.monroy@uexternado.edu.co

PAULO ALBERTO MOLINA BOLÍVAR

Formación Académica

Político, Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Educación, Desarrollo Humano y Formación de Valores, Universidad Externado de Colombia.

Filiación Laboral

Subdirector Académico, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.

Nacionalidad

Colombiana
pmolina@idep.edu.co

GLADYS JAIMES DE CASADIEGO

Formación Académica

Doctora en Ciencias Pedagógicas, Universidad Central de Las Villas. Maestría en Lingüística Teórica y Formal Université De Paris VIII. Maestría en Lingüística Hispanoamericana Instituto Caro y Cuervo. Especialización en Lingüística Instituto Caro y Cuervo. Licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Filiación Laboral

Consultora IDEP

Nacionalidad

Colombiana

RUTH MILENA PÁEZ MARTÍNEZ

Formación Académica

Doctora en Educación, Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Magister en Educación, Pontificia Universidad Javeriana. Licenciada en Educación Básica Primaria, Pontificia Universidad Javeriana.

Filiación Laboral

Docente Maestría en Docencia y Doctorado en Educación y Sociedad de la Universidad de La Salle.

Nacionalidad

Colombiana
milenaopez@yahoo.es

FERNANDO ANTONIO RINCÓN TRUJILLO

Formación Académica

Maestría en Educación, Universidad Pedagógica Nacional. Especialista en Comunicación-Educación, Universidad Central. Especialista en Gerencia y Gestión Cultural, Universidad Nuestra Señora del Rosario.

Filiación Laboral

Asesor de Dirección del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.

frincon@idep.edu.co

Árbitros

Daniel Fernando Torres Páez
Revista Internacional Magisterio
directorrevista@magisterio.com.co

Laura Acosta Salazar
Colegio Gimnasio Campestre para la
Educación Integral, GICEI
lauasr@gmail.com

Diana Carolina Quintero Bogotá
Corporación Día de la Niñez
dhyanna_carollina@hotmail.com

Ana Brizet Ramírez Cabanzo
Colegio Republica de Colombia
anabrizet@gmail.com

Ricardo Julio Cantillo Rueda
Universidad Pedagógica Nacional
rcantillor@hotmail.com

July Maricela Sepúlveda Sánchez
Institución Educativa Distrital Alfredo Iriarte
wedumaly@hotmail.com

Dora Ocampo Rozo
Colegio Republica de Colombia
docam39poz@yahoo.es

Omar Orlando Pulido
Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógica, IDEP
opulido2@gmail.com

Mónica Yasmin Cuineme Rodríguez
Docente del Distrito (Secretaría de
Educación de Bogotá)
monicayasmincuineme@hotmail.com

Ley General de Educación

El 8 de febrero de 1994, hace veinte años, se aprobó la Ley General de Educación en el marco de un proceso de importantes acontecimientos producidos alrededor de la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, la aprobación de la Constitución Política de 1991 y el desarrollo de poco más de una década del Movimiento Pedagógico Nacional impulsado por Fecode y realizado por los maestros y maestras de Colombia, junto con significativos actores de la comunidad educativa nacional. Con la expedición de la Ley 115 de 1994 se ponía fin a poco más de un siglo de manejo discrecional de la educación por parte del Ejecutivo y de ausencia de una norma general expedida por el Congreso Nacional. Se pensaba entonces que se abría un espacio político caracterizado por la concertación que se producía entre el Gobierno Nacional y Fecode en torno a los contenidos de la ley que, en medio de las limitaciones comprensibles, esbozaba una propuesta educativa para un país que se estrenaba como pluriétnico y multinacional y como un Estado social de derecho.

Estos veinte años transcurridos permiten abrir un ciclo de reflexión sobre el sentido no solo de la Ley 115 sino de toda la política educativa aplicada en el país durante estos años y, lo más importante, sobre lo que se debe hacer a la luz de los efectos producidos. Este quehacer implica algo más que un simple ajuste de la Ley. Este ciclo no puede ser de corta duración. La aplicación de la Ley General, con sus numerosas normas reglamentarias, ha consolidado un sistema educativo que debe ser examinado en su complejidad. Para ello, es necesario hacer un esfuerzo por superar los análisis aislados de tópicos particulares como la calidad, la formación de maestros, el desempeño, la cobertura, la eficacia y la eficiencia, para citar los más destacados en estos tiempos, y lograr una visión integral, compleja, del sistema en su conjunto. Esta es una tarea que debe ocupar a la inteligencia nacional en los próximos años. Cuenta para ello con algo que no existía en 1994: un aparato conceptual, con importantes desarrollos, construido desde el enfoque de la educación como derecho humano fundamental. La aplicación de estos enfoques ha permitido avanzar en la comprensión de los efectos producidos por las políticas educativas aplicadas en América Latina y el Caribe desde cuando se pusieron en práctica las tesis del neoliberalismo. Esta tensión entre las políticas de enfoque neoliberal y las de enfoque de derechos son las que encuadran las líneas actuales de desarrollo educativo en la región y en el mundo, y las que informan el debate en curso.

La reelección del Presidente Santos y la expectativa de un acuerdo de paz con las FARC y el ELN movilizaron una agitada campaña electoral y abrieron una amplia expectativa en relación con la necesidad de elaborar e impulsar una agenda para el post conflicto, dentro de la cual el tema educativo se destaca como uno de los más importantes. La presentación de la propuesta educativa de la Fundación Compartir y su cooptación por el Gobierno Nacional como política de Estado han puesto en escena los argumentos centrales del establecimiento en esta materia, elaborados por un equipo liderado por el economista Guillermo Perry, que ya han empezado a ser rebatidos desde distintas posiciones.

Bogotá se ha caracterizado por liderar en el país importantes desarrollos de política educativa con enfoque de derechos durante los últimos años, en ocasiones en tensión con las políticas nacionales. Por esta razón, el IDEP tiene interés en propiciar el debate sobre el presente y el futuro de la educación en el país, estimulando la reflexión en torno a los efectos de la aplicación de la Ley 115 de 1994 y sus normas reglamentarias. Para tal efecto, en este número presenta una sección dedicada al tema, integrada con artículos directamente relacionados con la ley y otros sobre temas asociados que aportan elementos de juicio para la reflexión profunda y de mediano plazo que debe darse para la actualización del proyecto educativo nacional.

El artículo de Omar Orlando Pulido, *Veinte años de la Ley 115 de 1994*, presenta el contexto en el cual se promulgó la ley y los principales desarrollos de su aplicación en los gobiernos posteriores. Llama la atención sobre el carácter ambiguo de la norma en lo que hace referencia a su compromiso con el enfoque de derechos y al contraste con su aplicación en un contexto de apertura económica y reforma neoliberal del Estado, que ha conducido a la consolidación de un sistema educativo nacional que no permite la plena realización del derecho a la educación y genera problemas recurrentes que no ha sido posible resolver por razones estructurales. Sostiene que el principal problema de la educación en Colombia no es su mala calidad sino que este es un efecto del sistema imperante; y concluye con la presentación de algunos de los principales asuntos que deben ser tenidos en cuenta en la discusión y en la reformulación de la política educativa nacional.

El artículo de Ilich Ortiz y Jaime Vizcaíno, *La Ley general de educación 20 años después: Una valoración a la luz del derecho humano a la educación*, hace un balance de la Ley 115 en el que señala como elemento destacado que aunque representó un avance en materia de legislación, no reguló estatutariamente el derecho humano a la educación, con lo que dejó sin precisar las responsabilidades del Estado frente a su respeto, protección y garantía, situación que persiste en la actualidad. Ilustra la importancia de esta omisión con un análisis detallado del caso del financiamiento, que sufrió un importante ajuste a través del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 que se tradujo en una afectación seria de la realización del derecho a la educación. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre lo que se debe hacer, tanto en lo normativo como en lo financiero, para garantizar plenamente el derecho humano a la educación.

En una perspectiva más conceptual, que aporta elementos de juicio para el balance de la Ley 115 en los diferentes campos que abarca su contenido, se incluyen el siguiente artículo:

Jairo Bautista y Karen Herrera, en *La Evolución del Proceso de Privatización de la Educación*, revisan los principales argumentos y conceptos así como las principales escuelas teóricas en torno a los procesos de privatización de la educación, y enfatiza en la importancia del concepto de eficiencia como punto de arranque de toda la argumentación en favor de la privatización. El objetivo del documento es discutir el origen y la dirección de los argumentos en favor de la privatización educativa.

Paulo Alberto Molina, Subdirector Académico del IDEP, presenta el artículo *Paradigmas y tendencias en la política pública educativa y la reglamentación del ejercicio de profesor e investigador*, que tiene por objeto proponer paradigmas generales, así como tendencias y desafíos en la carrera y escalafón del profesor e investigador en los sistemas de educación superior, que sirvan de insumo para la elaboración de una propuesta reglamentaria de la carrera docente. Enfatiza el análisis de las políticas públicas explicadas por la estructura social y el conflicto de clases y grupos sociales, asumidos en su complejidad simbólica y de sentido. Este artículo resulta interesante para problematizar el debate de las premisas epistemológicas que sustentan las políticas implementadas en los últimos años en América Latina pues recoge experiencias de Ecuador y de Colombia.

El artículo de Miguel Duhalde, de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), *Las políticas públicas y el derecho a la educación. Una mirada acerca de la situación particular de Argentina, en el contexto Latinoamericano* presenta un balance de los resultados que arrojan los procesos de reformas educativas desarrollados en Latinoamérica, durante los últimos 20 años con foco en la garantía del derecho a la educación. Los temas centrales son: el papel del Estado en el marco de la tensión público-privado; el derecho humano a la educación; y los desafíos del movimiento pedagógico latinoamericano en el proceso de construcción de una educación emancipadora para América Latina.

Magaly Robalino, de Unesco Perú, aporta el artículo *Políticas públicas integrales e intersectoriales para el desarrollo de la profesión docente: un tema pendiente en América Latina*. Con la experiencia de haber coordinado el Programa de Políticas Docentes de Orealc/Unesco, desde Santiago de Chile, la autora analiza la importancia del tema docente desde la perspectiva de derechos y, de manera particular, la importancia de las políticas docentes en el contexto de las reformas educativas aplicadas en América Latina. La idea central de que nada ocurrirá en la educación si no pasa por los docentes queda claramente ilustrada en este documento.

Por último, Constanza Amézquita, en el artículo *El derecho a la educación: su valoración desde las vivencias situadas y diferenciadas de los y las estudiantes en el contexto escolar*, recoge parte de la experiencia investigativa desarrollada en el IDEP en el marco del “Estudio General con Desarrollos Temáticos para Recomendaciones a la Política Educativa”, que aplicó el enfoque de derechos desde la perspectiva de los derechos de las personas y no solo desde las obligaciones del Estado, trabajado en el proyecto de definición de referentes conceptuales y metodológicos para la valoración del cumplimiento del derecho a la educación en los colegios de Bogotá.

Este material contribuirá, sin duda, a aportar elementos de juicio valiosos para la cualificación de la discusión y la comprensión de la situación educativa del país, en momentos en que se transita por una coyuntura decisiva para el futuro nacional.





Veinte años de la Ley 115 de 1994¹

Twenty years of A Law 115 of 1994

Vinte anos de Lei 115 de 1994

Omar Orlando Pulido Chaves

1. Este artículo toma como base el documento elaborado para la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación como insumo base para un balance nacional de los efectos de la Ley 115 de 1994, después de veinte años de su promulgación (Pulido Chaves O. O., 2013).

Omar Orlando Pulido Chaves²

2. Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Cursa doctorado en Educación con Énfasis en Mediación Pedagógica, de la Universidad de La Salle, San José, Costa Rica. Consultor en IDEP. Integrante del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de Educación de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe (FRESCE). Correo electrónico: opulido2@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Este artículo reflexiona sobre las implicaciones que ha tenido la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, a partir del documento elaborado para la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. Así mismo se analizan las leyes decenales de educación en los contextos políticos y económicos y se hacen recomendaciones sobre un futuro para la educación en Colombia, teniendo en cuenta las políticas públicas y la labor docente, como un escenario importante para un futuro posconflicto.

Palabras clave: *Ley General de Educación, Planes decenales de educación, proceso de paz, Ley de Educación Superior.*

Summary

This article reflects on the implications of the law has had 115 1994 or General Education Act, from the document prepared for the Colombian Coalition for the Right to Education. Also decadal education laws are discussed in the political and economic contexts and make recommendations on the future for education in Colombia, taking into account the public policy and teaching as an important stage for future postconflict.

Keywords: *General Law of Education, decadal education plans, peace process, Law on Higher Education.*

Resumo

Este artigo reflete sobre as implicações da lei teve 115 1994 ou Lei Geral de Educação, a partir do documento elaborado pela Coalizão Colombiana pelo Direito à Educação. Também as leis de educação decadais são discutidos nos contextos políticos e econômicos e fazer recomendações sobre o futuro da educação na Colômbia, tendo em conta a política pública eo ensino como uma etapa importante para um futuro pós-conflito.

Palavras chave: *Lei Geral de Educação, decadal planos de educação, processo de paz, Lei sobre o Ensino Superior.*

Introducción

Veinte años constituyen un horizonte temporal adecuado para reflexionar sobre el significado de la expedición y aplicación de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación. La coyunturas actuales proporcionan elementos que ayudan a comprender la importancia de la oportunidad que se abre con este aniversario.

En primer lugar, está el hecho mismo del tiempo transcurrido: veinte años de desarrollos normativos y ejecuciones de política constituyen un horizonte temporal que amerita el balance. Es un lapso de tiempo de larga duración que involucra las ejecuciones de diferentes gobiernos en materia educativa y que permite hacer un balance en la perspectiva de políticas de Estado y de gobierno, con miras a valorar el estado del cumplimiento del derecho a la educación en el país. Durante este período se han sucedido dos planes decenales de educación, se tuvo un gobierno de ocho años que implementó una política educativa continuada con total desconocimiento de las voces de la sociedad civil que, entre otras cosas, consolidó un sistema educativo y un modelo de gestión correspondiente con serios efectos en materia de afectación del derecho a la educación, y se promulgaron y ejecutaron las normas reglamentarias que dieron soporte normativo a toda esta estructura.

En segundo lugar, los veinte años de vigencia de la Ley coinciden con las elecciones para presidencia y corporaciones públicas, la reelección del Presidente Santos, para un segundo período como signo de respaldo a su política de paz con las Farc y el Eln y el rechazo al candidato del uribismo, la llegada al Congreso de la República del Centro Democrático, como expresión política organizada de la extrema derecha en el país, entre otros hechos que configuran un escenario adecuado para discutir públicamente la agenda educativa nacional en la perspectiva del nuevo gobierno y en el marco de las nuevas correlaciones de fuerzas políticas definidas por las elecciones.

Durante estos veinte años se inició y consolidó la política de apertura económica a los mercados globales con sus correspondientes efectos en materia de concepciones fiscales, laborales, sociales y de política pública, que implicaron, de manera contradictoria, el desmonte de varios de los elementos estructurales del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991. Como parte de los efectos de estos hechos, las movilizaciones del sector educativo durante los tres últimos años, en particular contra la propuesta del gobierno

del Presidente Santos para la reforma de Ley 30 de Educación Superior, ubicaron al tema educativo en la agenda pública, debate con el que es necesario continuar, sobre todo cuando también asistimos a una campaña en ese sentido, impulsada por el empresariado en alianza con el Estado, en torno a la propuesta elaborada por la Fundación Compartir (Perry Rubio, García Jaramillo, Maldonado Carrizosa, Rodríguez Orgales, & Saavedra Calvo, 2014).

En tercer lugar, la III Comisión Nacional de Seguimiento al Plan Nacional Decenal de Educación inició labores en 2013, con la responsabilidad, entre otras, de preparar la participación ciudadana en la elaboración del nuevo plan decenal 2017-2027, oportunidad inmejorable para consensuar los contenidos estratégicos de la política educativa nacional para la próxima década y buscar, ahora sí, una efectiva articulación entre las diferentes normas que rigen la educación en el país.

Todo esto se complementa con la perspectiva de un acuerdo de paz, como resultado de los diálogos de La Habana que requieren de una propuesta educativa central en las acciones postconflicto que marcan realmente el curso de la paz y la construcción de una nueva propuesta de país. Eso hace que la política educativa requerida para este escenario deba ser entendida como parte de una reforma cultural estructural de profundas implicaciones. El segundo gobierno del Presidente Santos se inicia con una demanda social en este sentido, afectada por el temor de que el gobierno no esté dispuesto a realizar las reformas de fondo que requiere un proyecto como este.

En el ámbito internacional, el año 2015 marca el cierre del plazo para el cumplimiento de las Metas de Educación Para Todos (EPT), circunstancia que ha generado un intenso debate mundial sobre la necesidad de definir un nuevo horizonte educativo EPT pos 2015 que revise, actualice y perfeccione sus alcances, metas y estrategias de acuerdo con lo que se logró y aprendió en las últimas décadas. En particular, se discute la necesidad de “superar el enfoque desarrollista que subordina las metas educativas a los objetivos del crecimiento económico, así se presente dentro del paradigma del desarrollo sustentable” (Clade, 2013).

Esta discusión se da también en el marco de la tendencia mundial a la consolidación de los “edunegocios” y de las multinacionales educativas, que propician el fortalecimiento de distintas modalidades de privatización de la educación mediante la política de las “alianzas público-privado” o PPP —por su sigla



en inglés— (Ball, 2012), (Verger & Bonal, 2012), que se han venido consolidando durante los últimos años.

La expedición de la Ley 115 de 1994: Ley General de Educación

Si se considera que desde 1903, final de la Guerra de los Mil Días, El Congreso de la República no expedía una ley general de educación y la regulación de la educación estaba a cargo del Ejecutivo, se hace evidente el mérito de la Constitución de 1991 de haber transferido la facultad del Presidente de regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación al Congreso de la República. La Constitución de 1991 exigió la expedición de una ley que regulara la educación y esa fue la misión de la Ley 115 de 1994. Este es un hecho de enorme significación en materia de política pública para la educación que, sin embargo, no logró afectar sustancialmente el poder centralizado del Ejecutivo en materia educativa. En todo caso, la expedición de la Ley 115 de 1994 fue un importante logro de concertación entre el magisterio y el gobierno nacional, gracias al Movimiento Pedagógico impulsado por Fecode y acogido por la comunidad educativa nacional, que logró incluir en la agenda de las discusiones nacionales el tema de la educación con énfasis en el enfoque de derechos, la pedagogía y el papel central de los maestros.

Cabe resaltar que la expedición de la Ley también formó parte de un proceso de introducción de leyes generales para la educación en América Latina y el Caribe que, en general, se inspiraban en los principios del llamado Consenso de Washington (López, 2007: 12) y que iniciaron, con distintos matices, la aplicación de las estrategias neoliberales en las políticas públicas, con el fin de ajustar el modelo global de desarrollo que venía recomponiéndose desde la crisis de los años setenta.

Ley 115 y contexto neoliberal

Entre las limitaciones encontradas en la ley después de su expedición, se mencionaron en su momento: la falta de presupuesto con sus implicaciones en el congelamiento de la planta docente; el problema académico determinado por el currículo único, obligatorio y uniforme; la doble jornada diurna, y la amenaza de la política neoliberal con la apertura educativa aplicada desde abril de 1991 e incorporada en junio al Plan de Desarrollo La revolución pacífica que “se proponía municipalizar y privatizar la educación”. También se mencionaron la ambigüedad frente a la gratuidad consagrada en la Constitución, la eliminación de la educación técnica, la entrega de responsabilidades educativas a las comunidades para que se hicieran cargo de su financiación y el manejo y la propuesta de Planeación Nacional de convertir las instituciones educativas en empresas de producción educativa con rectores y directivos de escuela, asimilados a gerentes delegados por los alcaldes para asumir sus funciones, en el marco de un sistema educativo municipalizado.

Así mismo, los debates realizados al interior del Fecode en el proceso de formulación de la propuesta de ley y sobre el texto aprobado generaron discrepancias que expresaron el carácter concertado de la ley. Esto implicó sacrificar puntos centrales en el debate teniendo en cuenta que se proponía legislar, en el espíritu de la Constitución Política, sobre la base de la concepción del Estado de Derecho, pero en el marco de un gobierno que iniciaba la aplicación de reformas radicales de tipo neoliberal y que agudizaron las confrontaciones entre el magisterio y el Estado.

Estas limitaciones se ilustran, como lo señaló en su oportunidad Estrada Álvarez en el rediseño de las relaciones laborales del sector educativo, con una marcada tendencia a la flexibilización a partir de la idea de que los problemas financieros del sector educativo tenían su origen, en buena medida, en el aumento de los costos docentes. La tesis según la cual era posible incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la educación mediante la reducción del costo docente se usó, entre otras cosas para demostrar que era posible generar ahorros y liberar recursos para aumentar la calidad. Estrada Álvarez calificó este enfoque como perverso en tanto asimilaba el trabajo docente a la fuerza laboral fabril controlada mediante su precarización y desestabilización (Estrada Álvarez, 2002).

Las implicaciones educativas de las políticas neoliberales se explican porque en la década de los noventa se presentaron dos hechos contradictorios que incidieron de manera decisiva: La promulgación simultánea de la nueva Constitución Política de 1991 y la adopción del Plan de Apertura Educativa –PAE–, política sectorial del gobierno de César Gaviria (1990-1994). Mientras la Constitución avanzaba en el delineamiento de un nuevo tipo de Estado social de derecho, con enfoque participativo, el PAE introducía para la educación las propuestas neoliberales. Mientras la Constitución le imponía al Estado nuevas obligaciones y le otorgaba nuevos derechos y oportunidades a la población, el PAE pretendía aplicar a raja tabla el credo neoliberal (Ocampo, 1991: 29, 30).

La radicalidad de las propuestas del PAE originó la confrontación con el magisterio al margen de la discusión llevada a cabo en la Asamblea Nacional Constituyente y en paralelo con la de la Ley General de Educación. En relación con eso, Abel Rodríguez señala que el PAE no logró mercantilizar totalmente la educación, pero sí afianzó criterios neoliberales entre los cuales están la focalización del gasto, el subsidio directo, la descentralización y las pruebas de evaluación, entre otros, que se aplicaron en los planes de desarrollo posteriores (Rodríguez Céspedes, 2002b: 166).

Por otra parte, mientras se avanzaba en la concertación de la Ley General de Educación, el gobierno expidió unilateralmente la Ley 60 de 1993, que distribuyó las competencias educativas entre el gobierno central y las entidades territoriales, adoptando un enfoque descentralizador que fue denominado por algunos sectores como una “municipalización de la educación”. Esta descentralización fue relativa, pues como dice Rodríguez Céspedes: la ley mantuvo “en el gobierno central la potestad de fijar la política educativa y reglamentar la prestación del servicio, es decir –persistió– en la vieja política de que el centro dirige y las entidades territoriales ejecutan” (Rodríguez Céspedes, 2002b: 136). Adicionalmente, estableció la política de transferencia de recursos a las entidades territoriales por participación de los entes territoriales de los Ingresos Corrientes de la Nación y por el situado fiscal. (Pulido Chaves, 2008: 39).

Esta ley, aprobada antes que la Ley 115, generó polémicas y divisiones al interior del magisterio y otros sectores. Mientras unos la criticaban porque estableció los planes de racionalización como exigencia para acceder a la administración descentralizada de la educación por parte de las entidades territoriales y generó un paro indefinido de docentes, otros consideraban que con su expedición los postulados constitucionales obtuvieron una importante victoria sobre los neoliberales (Rodríguez Céspedes, 2002a).

A los avances en la concertación con el Estado siguió una arremetida neoliberal, expresada en la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2001 que modificó la Constitución del 91 en relación con el tema de la financiación para educación atendiendo criterios de saneamiento del déficit fiscal de la nación. Este Acto Legislativo creó una sola bolsa –el Sistema General de Participaciones– y acordó que la participación crecería de acuerdo con el promedio del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, después del período de transición (2002-2008).

En este período la participación crecería la inflación más 2% (2002-2005) y para el 2006-2008 la inflación más 2.5%; también se determinó que al finalizar el período de transición las transferencias no podrían ser inferiores al porcentaje transferido en 2001; es decir, en el año 2009 estas recobrarían el 46,5%, de forma coherente con la Ley 60 de 1993. Lo que ocurrió en realidad fue que las entidades territoriales dejaron de percibir durante el período 2002-2006, 7,59 billones de pesos expresados en reducción de los recursos de transferencias para educación –3,39 billones de pesos–; reducción de los recursos de transferencias para salud –3,54 billones de pesos– y reducción de los recursos

a otros sectores sociales en \$668.897 millones de pesos, (Legro Segura, 2006). Posteriormente, durante el gobierno de Álvaro Uribe, se aprobó el Acto Legislativo 011 de 2006 con el cual se prorrogó por otros diez años el mecanismo del 01, inicialmente temporal y se evitó regresar a lo aprobado en la Constitución.

Ley 715 de 2001

El énfasis neoliberal continuó con la expedición de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, durante el gobierno de Andrés Pastrana, que reglamentó dichas modificaciones y derogó la ley 60. Rodríguez Céspedes (2002b: 212-224), considera que con esta ley se introdujo “una vasta contrarreforma educativa” que, al desbordar su intención de reglamentar el Acto Legislativo 01 y modificar la Ley General de Educación y el Estatuto Docente, “modificó sustancialmente la estructura básica de la legislación educativa nacional”.

Entre los principales efectos generados por la norma menciona: la afectación del proceso de descentralización educativa, la transformación de los rectores y de los directivos docentes en gerentes responsables de la eficiencia y la calidad del servicio educativo, la implantación de la evaluación anual para directores y rectores, la fusión de las instituciones educativas mediante la administración única por establecimiento, la creación del Fondo de Servicios Educativos para cada institución para financiar los gastos distintos a los de personal, la asignación de recursos por alumno matriculado o población atendida, las restricciones financieras para contratación y nominación y para ascenso en el escalafón, la inestabilidad de los maestros y la supresión del derecho de traslado por solicitud de los docentes, el incremento del tiempo para ascenso en el escalafón a partir del grado once y la eliminación de estímulos; y la introducción de la contratación del servicio educativo con entidades privadas de lucro especializadas en educación (Rodríguez Céspedes, 2002b: 223-224).

Este enfoque, que tuvo como eje ordenador la racionalización de los recursos y de la gestión de la educación se complementó con la Ley 70 de 1993 sobre educación para comunidades afrocolombianas, la Ley 70 de 1994 sobre la enseñanza de la Constitución en las instituciones educativas, la Ley 133 de 1994 sobre libertad de cultos, la Ley 324 de 1996 para personas sordas y con limitaciones auditivas, la Ley de Juventud o Ley 375 de 1997 y la Ley 397 de 1997 o Ley de Cultura; así como los decretos 0230, 1278 y 1283 de 2002, entre otros (Pulido Chaves, 2008).

Ley 30 de 1992: Ley de Educación Superior

Dentro de las normas que configuran el paquete legislativo de la educación en el marco de los desarrollos de la Constitución de 1991 merece una atención especial la Ley 30 de 1992 o Ley de Educación Superior.

Lo primero que hay que anotar es el hecho de que una ley de educación superior no sea parte integrante de la Ley General de Educación, así tenga desarrollos específicos. Este es un debate que no se ha dado en el país. Por el contrario, lo que se ha observado es la organización de la educación superior si ha implicado modificaciones importantes a la estructura de la educación media, técnica y tecnológica, hecho que muestra, en la práctica, la indisolubilidad de la unidad sistémica que deber haber entre todos los niveles. Los problemas de articulación entre la media y la superior están entre los más difíciles de resolver para garantizar plenamente el disfrute del derecho a la educación.

A diferencia de la Ley 115 y de la Ley 60, que fueron objeto de debate más o menos amplio, la Ley 30 fue elaborada y aprobada por el gobierno nacional con un mínimo debate donde participaron algunos rectores y representantes gremiales de la educación superior. Hay una discusión sobre su alcance y sus resultados, pues algunos sectores los reconocen y otros los discuten. Sus contenidos más importantes se refieren a los principios y objetivos, a la autonomía universitaria en los campos académico, administrativo y financiero; la creación del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU–, reducido posteriormente a un organismo asesor; la creación del Sistema Nacional de Acreditación, y la creación del régimen especial para las universidades estatales, entre otros (Rodríguez Céspedes, 2002b: 149-156).

A pesar de contemplar el régimen especial para las universidades estatales, el efecto general de la política de educación superior se ha concretado en un debilitamiento de su financiación, lo que tiene a las universidades en una crisis sin precedentes, mientras la educación superior privada se ha fortalecido progresivamente.

La magnitud de la crisis se hizo evidente con la presentación del proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, radicado ante el Senado de la República por la Ministra María Fernanda Campo, en 2011. Esta iniciativa puso en evidencia una fuerte tensión entre el gobierno nacional y los sectores académicos y las organizaciones que integran el movimiento social educativo en el país. El proyecto motivó el pronunciamiento de la Asociación Colombiana de Universidades –Ascun–, de la Asociación de Profesores Universitarios –Aspu– y de diversos actores del mundo universitario y educativo del país; generó la movilización de estudiantes,



profesores y comunidad educativa en rechazo a esta iniciativa del Ejecutivo. Las movilizaciones de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil –MANE–, convocadas el 7 de noviembre de 2010 tuvieron alcance continental y lograron obligar al Gobierno a retirar la propuesta de reforma, todavía pendiente de trámite.

Algunas de las implicaciones del proyecto de ley se relacionan con la propuesta de aceptar la creación de instituciones de educación superior con ánimo de lucro; permitir que las empresas puedan invertir en las instituciones de educación superior públicas, y la exigencia de devolución de los subsidios por parte de los universitarios que reciban un apoyo por parte del gobierno para su sostenimiento o para el pago de la matrícula, una vez graduados y tan pronto superen un determinado umbral de ingreso. Desde luego, también se mencionan los cuatro grandes objetivos que animan la propuesta: mayor calidad, aumento de la cobertura, más pertinencia educativa y promoción de la transparencia y el buen gobierno en el sector (Pulido Chaves, 2011).

Uno de los principales problemas que hoy enfrenta la educación superior en la perspectiva del derecho a la educación es su desfinanciación. La crisis financiera de las universidades oficiales es profunda y amenaza su existencia. Casos de deterioro físico y presupuestal como los que presentan la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Pedagógica Nacional, para citar dos casos representativos, son paradigmáticos de lo que acontece en el sector.

El Salto Educativo: las prioridades del sector educativo 1997-1998

Durante el gobierno del Presidente Ernesto Samper se diseñó el plan de desarrollo educativo llamado el Salto Educativo que continuó parcialmente la estrategia neoliberal impulsada durante el gobierno de César Gaviria. Rodríguez Céspedes, quien fue parte de la administración del Ministro de Educación, Jame Niño Díez, sostiene que “Las prioridades del sector educativo 1997-1998”, nombre que se le dio a la política oficial y de su gestión, “puso a salvo la política educativa de las constantes asechanzas del neoliberalismo”, labor que fue completada por la Ministra María Emma Mejía (Rodríguez Céspedes, 2002b: 171).

Planes Decenales de Educación: 1996-2005 y 2006-2016

En 1996, también durante el gobierno de Ernesto Samper, se diseñó el Plan Decenal de Educación con la idea de garantizar continuidad y coherencia durante el período 1996-2005. Su elaboración fue iniciativa de varias organizaciones de la sociedad civil y condujo a su convocatoria en octubre de 1995. Fue discutido ampliamente en mesas de trabajo, en encuentros de secretarios de educación, universidades, investigadores y centros de investigación. Diez años después, cuando se discutía el nuevo Plan Decenal de Educación 2006-2016, cuya elaboración

fue convocada por el Ministerio de Educación Nacional, bajo la administración de Cecilia María Vélez, gobierno de Uribe Vélez, acudiendo a una convocatoria basada en una metodología fundamentalmente virtual, a diferencia de lo ocurrido en el proceso que llevó al Plan Decenal de Educación 1996-2005, se constataba que no se había aplicado, no se había tenido en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y no había logrado ser conocido y apropiado por el conjunto de la sociedad. Durante este período también se promovieron los Planes Educativos Departamentales –PED–, Municipales –PEM– e institucionales –PEI–.

En la actual coyuntura, a dos años de vencer la vigencia del segundo Plan Decenal, se acaba de elegir la tercera Comisión Nacional de Seguimiento del Plan, hecho que constituye una oportunidad para articular la discusión del tercer Plan Decenal 2017-2007 con la necesaria revisión de la Ley 115 y la discusión de un nuevo horizonte estratégico para la educación colombiana.

El Estatuto Docente

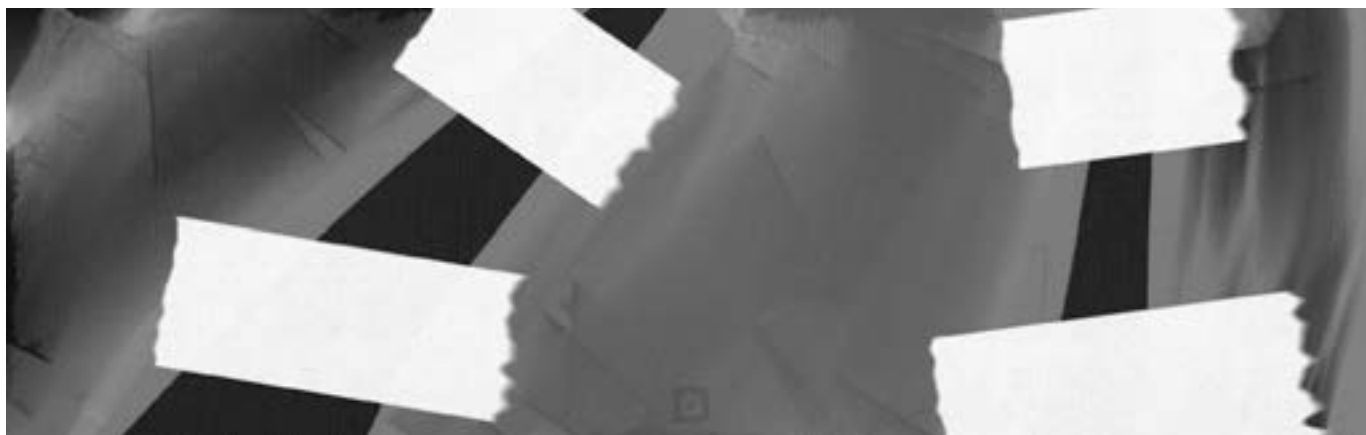
En 1979, después de dos intentos gubernamentales por dictar de manera unilateral un estatuto docente, el magisterio logró concertar, después de un arduo proceso de negociación, el Decreto-Ley 2277 para regular el ejercicio de la profesión docente. Después de vencer muchos obstáculos y críticas por parte de diversos sectores, especialmente al interior de Fecode, a pesar de los problemas que también ocasionó su aplicación, el estatuto docente obtuvo reconocimiento como una de las más importantes conquistas gremiales del magisterio.

Con los avances del control fiscal, objeto de especial atención por parte de los estrategas del neoliberalismo, el estatuto

regulado por el Decreto 2277 fue duramente cuestionado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, hasta el punto que se hizo necesario constituir un grupo de trabajo integrado por el gobierno y Fecode, para preparar un proyecto de estatuto de la profesionalización docente.

Las dificultades encontradas en el proceso de negociación llevaron al retiro de Fecode del grupo de trabajo y a la expedición unilateral por parte del gobierno, del Decreto 1278 del 19 de junio de 2002, por medio del cual se expidió el estatuto de profesionalización docente. Este nuevo estatuto entró a regir para los maestros y maestras que se incorporaran a la docencia a partir de su expedición, por lo que el 2277 siguió regulando la carrera docente de los vinculados hasta entonces. Con ello se generó la problemática situación de coexistencia de dos estatutos docentes con enfoques diferentes, situación que se mantiene hasta el día de hoy.

Por otro lado, el nuevo estatuto desmontó varias de las conquistas logradas en la concertación de 2277. Entre sus nuevas disposiciones incluye la posibilidad de que cualquier profesional pueda ingresar al servicio educativo como docente, inscribirse en el escalafón y hacerse acreedor de los beneficios de la carrera docente, sin tener formación inicial para ello. Con esta posibilidad, señalada como lo más grave regresión del estatuto, se desvirtúa el carácter de la profesionalización, que pretende regular el estatuto pues se atenta contra la profesión misma o desprofesionaliza el ejercicio docente. Adicionalmente, suprime el requisito de experiencia docente para el ejercicio de cargos directivos docentes, incluye una valoración de antecedentes ilimitada en la etapa de concurso, y omite especificar el tipo de instituciones con capacidad para la realización de los concursos



de ingreso. Inexplicablemente, también excluyó de la carrera y del escalafón docente a los maestros y maestras de las instituciones privadas y generó trabas y dificultades para el ascenso entre grados y niveles salariales dentro de cada grado.

Entre las dificultades para ello están la introducción de la evaluación del período de prueba y la evaluación de anual de desempeño, que sancionan, pero no incentivan ni estimulan, y afectan la estabilidad laboral de los docentes.

Desde hace varios años Fecode viene trabajando en la perspectiva de contar con un estatuto único de la profesión docente, pero esta posibilidad ha sido negada de manera tajante por los gobiernos de Uribe Vélez y Santos, aunque en este último se organizó una comisión de trabajo para analizar el tema entre Fecode y el gobierno, que viene avanzando sobre el tema.

La revolución Educativa y la Consolidación del sistema educativo neoliberal

Los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez implicaron la ejecución durante ocho años consecutivos de su política de “Revolución Educativa”, a cargo de su Ministra de Educación, Cecilia María Vélez. Durante este período se consolidó la visión neoliberal en materia educativa que acabó por desvirtuar el espíritu que la Constitución del 1991 había inspirado para la concertación de la Ley 115. De allí que muchos sectores consideren paradójico el nombre de “Revolución educativa” para una propuesta que, por contrario, se caracterizó por afianzar la “Contrarreforma educativa”.

Los ocho años de implementación de la política permitieron afianzar el modelo neoliberal concebido para la educación y consolidarlo mediante la implantación de un modelo de gestión, hecho que puede ser caracterizado como su mayor logro. Ese modelo se basa en tres énfasis: el incremento de la cobertura, medido por matrícula; el mejoramiento de la calidad, medido por los resultados de los estudiantes en logros de aprendizaje por pruebas censales sobre estándares y competencias, y los esfuerzos por el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia en la gestión del sistema y de las instituciones educativas.

Por esta razón, la posibilidad de avanzar en una reforma radical de la educación pasa por la necesidad de transformar sustancialmente ese modelo de gestión, arraigado con fuerza mediante las normas reglamentarias que desmontaron lo que Pinilla llamó el “modelo educativo de base constitucional” (Pinilla Pacheco, 2012).

El sistema educativo colombiano se ha venido consolidando en concurrencia con las grandes tendencias mundiales que favorecen la

mercantilización de la educación, enfatizando los siguientes rasgos: el debilitamiento de la educación oficial frente a la privada; la desregulación y la desprofesionalización del trabajo docente; la desfinanciación estatal y la implementación de las alianzas público privadas; la instrumentalización gerencial y administrativa del sistema y de las instituciones educativas con énfasis en el control, la eficacia y la eficiencia y sus efectos en la despedagogización; la consolidación de la evaluación de las competencias como eje de la actividad cotidiana de las instituciones y del proyecto educativo; la cooptación de la consigna de defensa del derecho a la educación para neutralizar su carácter esencial y los procesos de exigibilidad y justiciabilidad adelantados por los actores del movimiento social educativo; la subordinación de los fines de la educación a las metas del desarrollo y del crecimiento económico; la instrumentalización de la educación de la primera infancia, valorada como inversión con altísima tasa de retorno para la sociedad, para citar los más relevantes.

Política educativa para la prosperidad... y la paz

La política educativa del gobierno Santos no ha cambiado ese rumbo. La designación de la ex presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá como Ministra de Educación, y su permanencia en el cargo, a pesar de los conflictos generados a partir de la presentación de la propuesta de reforma de la Ley de Educación Superior en 2010, es una prueba del enfoque empresarial que subyace a la estrategia educativa propuesta para el cuatrienio. En ella, la educación es el “combustible” que mueve las locomotoras de la prosperidad. El anuncio de que Colombia será el país más educado de América Latina gracias a su política educativa no ha logrado disipar las dudas generadas por el anuncio de adoptar la propuesta preparada por la Fundación Compartir antes mencionada.

Lo interesante de la coyuntura que vive el país en la actualidad es que el gobierno del Presidente Santos se ubica en la encrucijada de una posible negociación de paz que pone en el orden del día la necesidad de gobernar para el posconflicto, escenario donde la educación para la paz y la reconciliación se convierte en una estrategia de primer orden. Ya se empiezan a dar en el país las primeras iniciativas para discutir este asunto de primordial importancia.

Por otra parte, es en el marco de este gobierno que se cumplen los veinte años de la Ley General de Educación y su necesario balance implica una revisión detallada de todas sus realizaciones, hecho que implica examinar toda la normatividad que la reglamenta y que es responsable del estado actual del sistema educativo nacional.

Por otra parte, también es inevitable sustraerse a los factores de coyuntura internacional relacionados con la actualización de las metas pos 2015 relacionadas con la EPT, cuya discusión se viene dando con el protagonismo de Unesco, Unicef, la Campaña Mundial por la Ecuación –CME–, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación –Clade–, y la participación de importantes redes regionales e internacionales del sector educativo. También están en la agenda las Metas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura –OEI–.

Si no se aprovecha el momento, tal vez habría que esperar otros veinte años para contar con una coyuntura similar que anudara tantos procesos en la perspectiva de anticipación de un proceso de construcción de país con nuevos contenidos democráticos.

Los retos del balance

Como se desprende de lo anterior, la oportunidad que genera hacer un balance de la Ley 115 de 1994 no es la de hacer una simple evaluación de cumplimiento de metas y objetivos pegada al texto de la norma. Se trata, más bien, de una revisión total del proyecto educativo nacional que toma como referencia la Ley 115, pero que no se agota en ella e incluye la normatividad reglamentaria. Sin duda, su estructura y contenido sirven para pautar los temas de debate, aunque en la perspectiva de concebir una nueva política educativa con alto contenido participativo.

La coyuntura de debate sobre las implicaciones de la Ley 115 de 1994 trasciende el año en curso y se prolonga, cuando menos, a los próximos tres o cinco años, pues está mediada por los procesos que están andanod en este momento en los ámbitos nacional e internacional.

Por lo pronto, de manera indicativa, algunos asuntos que deben ser tenidos en cuenta en el balance son:

- Se debe retomar el debate abandonado sobre el carácter estatutario de la ley para definir si es asumido por la nueva ley o si se requiere su promulgación por separado. Todo parece indicar que no se puede cometer el error de sustraerse a este debate como se hizo con ocasión de la Ley General. La ausencia de una ley estatutaria ha sido obstáculo para el reconocimiento pleno de la educación como un derecho fundamental.
- A pesar de que tienen un alto grado de generalidad, los trece fines de la educación contenidos en la Ley 115 expresan los resultados que se quieren alcanzar al final del proceso educa-

tivo y definen el marco filosófico y político de la educación colombiana. Aunque han sido considerados como un avance, es necesario revisarlos y actualizarlos en la perspectiva del proceso de refundación nacional que implica el postconflicto y paz. Los nuevos fines tendrán que ser el horizonte educativo de largo plazo para el país. Una revisión rápida de los fines incluidos en la ley muestra falta de rigor en su formulación, superposición y mezcla de intenciones, objetivos, metas, propósitos, resultados, medios y fines, entre otros.

- Es necesario revisar toda la normatividad que reglamenta la estructura y el funcionamiento del sistema educativo, para indicar el proceso gradual de transformación que lo llevará a garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la educación mediante la consolidación de un sistema público, universal, obligatorio y gratuito, completamente a cargo del Estado, lo que requiere de su plena financiación. El problema actual de la educación está referido al tipo de sistema que la rige y no, como equivocadamente se ha querido presentar, a su deficiente calidad. Es la orientación del sistema la que incide en su funcionamiento. La baja calidad es un efecto y no una causa.
- En el marco de la acción del Estado como garante del derecho a la educación, es necesario consolidar un sistema educativo con la más alta autonomía de las entidades territoriales y las instituciones educativas, para evitar el control estatal de los programas y contenidos educativos y para garantizar la adecuada gestión a la diversidad de este país pluriétnico y multicultural. Pero no puede haber autonomía sin recursos y sin confianza entre los niveles y actores.
- La educación privada debe separarse completamente de la oficial y debe dotarse de un estatuto especial que la regule, en el entendido que la obligación del Estado es velar por el fortalecimiento de la educación pública y garantizar la realización del derecho en todo el sistema.
- El tema docente debe superar su tratamiento como problema aislado y debe articularse a una solución desde la noción de “cuestión docente” que integra todos los aspectos referidos a la formación, el trabajo, el estatuto intelectual de la profesión, la carrera docente, la participación en el diseño y la ejecución de las políticas educativas, la gestión del sistema y de las instituciones educativas, la organización gremial, la evaluación y el desempeño, la libertad de cátedra, para mencionar los más relevantes. Especial atención debe darse al ejercicio docente en las instituciones privadas.



- Particular atención se debe dar en el marco de la cuestión docente al tema de la formación inicial en las escuelas normales superiores y en las facultades de educación, con una política que lleve a la formación de excelencia de los mejores egresados de la educación media. La cualificación de los y las docentes en ejercicio deberá responder también a las más altas exigencias en función de las necesidades del sistema y de las instituciones educativas. Este debe ser un eje central del nuevo proyecto educativo pero no el único, ni el más importante, como pretende hacerlo ver la propuesta de la Fundación Compartir adoptada como política por el gobierno nacional.
- El tema de la calidad debe ser revisado en la perspectiva de la integralidad de los componentes que estructuran el derecho a la educación; es decir de la concurrencia de la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad, con el fin de que la calidad educativa no sea un agregado que dependa de la introducción de mejoras externas para la eficiencia y la eficacia, sino un atributo esencial del derecho a la educación. Como ya se mencionó, la mala calidad de la educación es un resultado de la estructura y la gestión general del sistema educativo, y no la causa del mal funcionamiento del sistema.
- En consonancia con lo anterior, se debe revisar el régimen de evaluaciones tanto para los docentes y directivos como para los estudiantes y las instituciones del sector, buscando alternativas a las pruebas censales de medición de logros de aprendizaje estandarizadas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Las pruebas de Estado deben tener una finalidad diferente a la medición para la evaluación del desempeño de los docentes y de las instituciones. Deben orientarse al mejoramiento de los procesos de mediación educativa sin ánimo clasificatorio.
- La reforma a la educación superior debe darse en el contexto de esta revisión general de la política educativa, en la idea de consolidar un solo sistema que abarque desde la educación inicial hasta la superior, cuidando especialmente de resolver los problemas de articulación existentes en el sistema actual, que se expresan de manera crítica en las transiciones entre niveles y en la educación técnica y tecnológica.

Referencias

- Ball, S. J. (2012). *Global education policy: austerity and profit*. (A. F. Serrano, Trad.) La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, España: Servicio de publicaciones Universidad de La Laguna.
- CLADE. (7 de julio de 2013). *CLADE en el mundo*. (CLADE, ed.) Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://www.campana-rechoeducacion.org/participacion/?p=1525>
- Estrada Álvarez, J. (2002). *Configuraciones de política educativa neoliberal: Consideraciones preliminares*. Recuperado el 207, de www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/configuracionpoli_caeducativa.p
- Legro Segura, R. F. (2006). *Ponencia para tercer debate al proyecto de acto legislativo No. 11 de 2006 Senado "por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la constitución política"*. Cámara de Representantes. Comisión primera.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región* (primera edición). Buenos Aires: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación-Unesco, IIPE.
- Ocampo, J. F. (1991). La apertura económica y la apertura educativa: dos planes y un objetivo. (CEID-Fecode, ed.) *Educación y cultura* (23), 25-33.
- Perry Rubio, G., et al. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejora la calidad de la educación de todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir.
- Pinilla Pacheco, P. A. (2012). *Análisis contextual del proyecto-propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, por la cual se regula el servicio público de la educación superior*. Bogotá.
- Pulido Chaves, O. (2008). *La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y la lucha por el derecho a la educación: El estatuto docente* (vols. Ensayos & investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas-Buenos Aires, nro. 31). Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas LPP.
- Pulido Chaves, O. (2011). La reforma a la Ley 30 de educación superior: Una propuesta arrogante y desvergonzada. *Caja de herramientas, año 20* (140).
- Pulido Chaves, O. O. (diciembre de 2013). La Ley 115 de 1994: Un balance necesario. (C. C. Educación, Ed.) Bogotá D.C.
- Rodríguez Céspedes, A. (2002a). El nuevo estatuto docente: un instrumento de control y sanción. (CEOD-Fecode, ed.) *Educación y cultura* (61).
- Rodríguez Céspedes, A. (2002b). *La educación después de la Constitución del 91: De la reforma a la contrarreforma* (primera edición). Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio-Corporación Tercer Milenio.
- Verger, A., & Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 16 (3), 11-29.





La Ley General de Educación veinte años después: una valoración a la luz del derecho humano a la educación

Of Education General Law twenty years later:
an assessment in light of the human right to education

A Lei Geral de Aducação vinte anos depois:
uma avaliação à luz do direito humano à educação

Ilich Ortiz / Jaime Rafael Vizcaíno

Ilich Ortiz¹
Jaime Rafael Vizcaíno²

- 1 Investigador del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor de Programas de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Correo electrónico: planta79@hotmail.com
- 2 Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jrvizcainop@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Aunque la Ley General de Educación representa un avance histórico en la legislación, se abstuvo de regular el derecho humano a la educación, y con ello dejó sin precisar la responsabilidad del Estado frente a su respeto, protección y garantía. Dos décadas después, no solamente no existe una Ley Estatutaria que lo regule, sino que un conjunto de distintas reformas han afectado las condiciones de su realización. Es el caso del financiamiento, que sufrió un importante ajuste, mediante el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, con lo cual se profundizó el subsidio a la demanda, en detrimento de las condiciones de la oferta, y restando dinamismo a los recursos que habían sido pactados para cerrar la brecha histórica de desfinanciamiento.

Palabras clave: *Ley General de Educación, derecho humano a la educación, gratuidad, financiación de la educación, descentralización.*

Summary

Although the represents a historic breakthrough in the law, refrained from regulating the human right to education, and thus left unclear the responsibility of the State to respect, protect and guarantee. Two decades later, not only there is no statutory law regulating it, but a different set of reforms have affected the conditions of its realization. It is the case of financing, which suffered a major adjustment, Legislative Act 01 and Act 715 of 2001, whereby the demand subsidy to the detriment of the supply conditions worsened, and subtracting dynamic resources which had been agreed to close the historical gap of underfunding.

Keywords: *Of Education General Law, human right to education, free, education financing, decentralization.*

Resumo

Ainda que a Lei Geral de Educação representa um avanço histórico na legislação, absteve-se de regular o Direito Humano à Educação, e com isso deixou sem precisar a responsabilidade do Estado em frente a seu respeito, proteção e garantia. Duas décadas depois, não somente não existe uma Lei Estatutária que o regule, senão que um conjunto de diferentes reformas têm afectado as condições de sua realização. É o caso do financiamento, que sofreu um importante ajuste, mediante o Acto Legislativo 01 e a Lei 715 de 2001, com o qual se aprofundou o subsídio à demanda, em detrimento das condições da oferta, e restando dinamismo aos recursos que tinham sido pactuados para fechar a brecha histórica de desfinanciamiento.

Palavras chave: *Educação Lei Geral, humano, direito à educação, livre de carga, o financiamento da educação, a descentralização.*

Introducción

Toda legislación es el resultado de una disputa entre grupos ubicados de manera diferenciada en la estructura social y que representan intereses específicos, no necesariamente convergentes. Como lo ha señalado la teoría de la regulación³, las leyes en tanto que normas formales, una vez quedan establecidas expresan un *equilibrio posible* entre fuerzas sociales antagónicas, que pugnan por lograr una mejor representación y tejen estrategias de influencia en el proceso de regulación sobre lo colectivo (Amable, 2005).

La Ley 115 no fue la excepción. El proyecto de Ley que entró como ponencia al Congreso fue resultado de un proceso de concertación entre el gobierno y algunos sectores sociales vinculados al campo educativo. Como lo señala Rodríguez (2002), de la propuesta inicial de abrir una “constituyente educativa”, que hubiese configurado una arena interesante de discusión ciudadana, lo que se llevó a la práctica fue más bien un proceso de negociación restringido entre los actores mejor organizados, particularmente el gobierno y el sindicato docente (Fecode).

En palabras de Cajiao:

Sin duda, el proyecto de ley acordado entre el gobierno y los educadores significó importantes reformas para el progreso de la educación, pero muchas de ellas fueron criticadas con dureza por grupos académicos y gremiales excluidos de la discusión, pues era evidente que se estaba perdiendo una valiosa oportunidad para hacer reformas más profundas y de mayor perspectiva en la transformación del sistema educativo (2004: 42).

Con todo, el legislativo acogió el proyecto y las comisiones encargadas llevaron a cabo una nueva serie de consultas, introduciendo varias modificaciones al proyecto inicial y aprobando la Ley, en febrero de 1994.

Siguiendo a Cajiao:

Es bueno señalar que (la Ley) representa un notable avance sobre las normas que rigieron la educación colombiana durante

el siglo XX, pues a pesar de las discrepancias surgidas en el proceso, introdujo un conjunto de reformas con enorme capacidad de hacer cambios importantes en la educación a mediano y a largo plazo (...)

Aunque,

A pesar de las virtudes de la ley quedaron vacíos y limitaciones, como dejar fuera de la estructura del sistema a la educación superior, y omitir regular el carácter público del servicio educativo consagrado en la Constitución (2004: 43).

Dos décadas después de la aprobación de la Ley, resulta oportuno hacer un balance sobre su contenido y alcances, en particular si se tiene en cuenta que durante este periodo la realidad del país ha cambiado profundamente.

Como lo veremos más adelante, el modelo de descentralización en el cual se inscribía la Ley, transitó desde la euforia democratizadora, propia de la constituyente del 91, a la aparición de tendencias recentralizadoras en los gobiernos más recientes⁴. Por otro lado, en este periodo el país atravesó una coyuntura económica sin precedentes, con una profunda crisis a finales del siglo XX, que motivó y legitimó modificaciones de hondo calado en el orden constitucional y legal, imprimiéndole una orientación diferente al compromiso político que había quedado acuñado en el texto original de la Constitución. Finalmente, el país osciló, en lo que tiene que ver con el conflicto armado, entre los procesos de negociación con los grupos insurgentes (Farc y Eln) y las declaraciones de guerra frontal de los gobiernos de turno, marcando diferencias en las posibilidades de expresión política de las tensiones sociales⁵.

Pero las transformaciones no se restringieron solo al escenario nacional. Las dos décadas finales del siglo XX en América Latina estuvieron marcadas por la recesión económica y la introducción del paquete neoliberal de reformas; al contrario, la primera década

- 3 El intento de la teoría francesa de la regulación ha consistido en comprender cómo las lógicas de acumulación capitalista funcionan en el marco de arreglos institucionales particulares. Las instituciones, como tal, son el resultado de procesos históricos de disputa entre actores colectivos, y las lógicas de mercado son “reguladas” por esos arreglos institucionales. Las instituciones constituyen una radiografía a la vez de las contradicciones y de los compromisos entre los intereses colectivos de un sociedad (Boyer, 2004; Amable, 2005).
- 4 La dimensión fiscal de la descentralización tuvo un retroceso importante a partir del Gobierno Pastrana (1998-2002), concentrando nuevamente recursos en el nivel nacional de Gobierno, y dirigiéndolos a políticas gestionadas directamente desde el nivel central, como por ejemplo, los programas de transferencias monetarias focalizadas conocidas como “Familias en Acción”. Sobre las vicisitudes del modelo de descentralización colombiano, ver Restrepo (2006).
- 5 Aunque este aspecto de las transformaciones no será desarrollado en este artículo, resulta central por su impacto sobre las condiciones de realización del DHE en Colombia, si se tiene en cuenta que el campo educativo en el país está cada vez más atravesado por la lógica de la guerra. Muestra de ello son las continuas amenazas bajo las cuales se encuentran los/as docentes en las distintas regiones del país, tanto por parte de quienes atentan contra dirigentes sindicales de todas procedencias, como por quienes han victimizado a los/as profesores/as específicamente. Al respecto ver CCDE (2013).



del siglo XXI se caracterizó en los países por la respuesta masiva al neoliberalismo, la reorientación de las tendencias de gobierno hacia la primacía de lo social y el retorno del crecimiento económico. En ese contexto de convulsiones políticas y sociales, varios países se reorganizaron legal y constitucionalmente, y como resultado de ello dieron a luz nuevas leyes educativas -Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, entre otros-.

De manera simultánea, en el orden global, otra tendencia corrió paralela a estos cambios, con la profundización de la normativa internacional sobre los derechos económicos y sociales, que junto a la difusión de la Convención sobre Derechos del Niño y su traducción a marcos legislativos nacionales (leyes de infancia), conoció igualmente la promulgación de dos normas importantes en materia de educación (Observaciones Generales número 11 y 13) por parte del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC., en adelante).

Tomando como referente este conjunto de transformaciones, el presente artículo se propone establecer una valoración de la Ley 115 de 1994 a la luz del contenido del Derecho Humano a la Educación (DHE, en adelante), tal y como este ha sido establecido en la normativa internacional de los Derechos Humanos. Para ello, el texto se centrará en dos asuntos esenciales. En primer lugar, se revisará en qué medida los principios generales asociados al contenido del

DHE han sido incorporados en el cuerpo de la Ley y cómo las obligaciones que le corresponden al Estado han sido precisadas por el articulado.

En segundo lugar, la mirada se enfoca en las condiciones financieras de realización del derecho, tratando de caracterizar el esquema que la Ley previó; para luego, analizar detalladamente cómo este fue objeto de profundas transformaciones en el periodo posterior a la sanción de la ley. Finalmente, se concluye con algunas proyecciones sobre el camino a recorrer, para garantizar plenamente el DHE, tanto en el plano de la legislación, como en lo relacionado con las condiciones de su financiamiento apropiado.

La Ley General de Educación a la luz del DHE: un panorama de claro-oscuros

El contenido del DHE implica un conjunto preciso de obligaciones propias de los Estados. Valorar una legislación educativa a la luz de los Derechos Humanos implica entonces establecer en qué medida ese conjunto de obligaciones ha sido incorporado coherentemente en el texto de la regulación. Como se verá a continuación, se puede decir que la Ley 115 de 1994 ofrece un panorama de luces y sombras al respecto.

La Ley 115 de 1994: se reguló el servicio pero no el derecho

De entrada, hay que decir que es preocupante que la Ley General de Educación no se haya ocupado directamente de reglamentar el DHE (Artículo 9), sino que se haya limitado a encuadrar legalmente el servicio educativo. La Constitución Colombiana de 1991 había consagrado la educación en su Artículo 67 como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, y esa ponderación como derecho, le señalaba al Estado, según tratados internacionales, una responsabilidad protagónica e irrenunciable en su realización.

Por el contrario, como se puede ver en el articulado, la Ley General de Educación no hace explícita una entrada de derechos, en tanto no hace mención ni desarrolla el DHE, sino que encabeza todo su propósito en la regulación del “servicio público educativo”. Acá no se trata de contraponer la noción de Derecho Humano a la de servicio público, pues es claro que todo derecho debe concretarse en un servicio público adecuado⁶.

No obstante, regular la educación como un servicio público sin hacer mención explícita y detallada a los aspectos que configuran el derecho, puede abrir campo para que quede indefinida la responsabilidad que le cabe al Estado frente a su protección, respeto y garantía, y frente al contenido de tales obligaciones.

Evidencia de que el legislador fue consciente de esta omisión se encuentra en el Artículo 9 de la Ley 115, que es el único donde se hace mención explícita del DHE, justamente para excluir su tratamiento de ahí en adelante. De acuerdo con este artículo: “El desarrollo del derecho a la educación se regirá por

ley especial de carácter estatutario” y, en consecuencia, queda fuera de la materia legislada. Para comprender mejor el significado de esta exclusión, es necesario aclarar lo que implica que la educación sea establecida como un derecho humano fundamental en el orden jurídico y político, y que no sea tratada solamente como un servicio público. Veámoslo a continuación.

Estipular una garantía social como un derecho humano, como lo definió el Constituyente⁷, implica al menos dos condiciones fundamentales en términos de la relación de poder que se establece entre Estado y ciudadanía, relación que a la vez implica sujeción de los ciudadanos/as y exigencia al Estado.

En primer lugar, de acuerdo con lo establecido en el conjunto de la normativa internacional de derechos humanos, el principal responsable de garantizarlos a todos/as los ciudadanos/as no es otra entidad distinta que el Estado, y esa responsabilidad original es irrenunciable, y en última instancia, intransferible⁸. Como para el caso colombiano, la educación hace parte de este conjunto de derechos, tanto por la vía de artículo explícito, como por la incorporación al texto constitucional de los tratados de DDHH (Bloque de constitucionalidad)⁹, el abstenerse de “desarrollar el derecho” en la Ley General y aplazarlo para la discusión de otra ley de orden estatutario hasta ahora inexistente, significa de forma primordial aplazar la regulación sobre la responsabilidad que le cabe al Estado frente a la garantía, protección y respeto del DHE. Eso fue lo que no quedó explícitamente regulado por la Ley 115, y por ello ha tenido que ser la Corte Constitucional a través de la jurisprudencia en la materia, la que ha dado pasos importantes a este respecto¹⁰.

-
- 6 La materialización de un derecho humano implica siempre un servicio público, pero no todo servicio público es coherente con el contenido de un derecho humano. Por ejemplo, un Estado represivo y autoritario puede ofrecer servicios públicos, pero ello no implica que a través de ellos se estén garantizando Derechos Humanos. Katarina Tomasevski como Relatora especial de la ONU para el derecho a la educación hizo énfasis en numerosas oportunidades al respecto ver Tomasevski (2005, 2006a y 2006b).
- 7 La Constitución, a diferencia de la ley, sí establece la educación como derecho, no solamente en su Artículo 67, donde señala que “La educación es un derecho humano y un servicio público”, sino también en el Artículo 93, donde se prescribe que los tratados internacionales de derechos humanos entran a hacer parte del orden jurídico interno y tienen primacía en caso de normas contradictorias.
- 8 Ello es una condición básica de un Estado Social de Derecho, donde la legitimidad de la organización política —con la correspondiente subordinación de la ciudadanía a los monopolios de la fuerza, la tributación y la moneda, y su sujeción a la Ley— se funda en la obligación que tiene el Estado, a través de su organización política y burocrática, de garantizar a los sujetos el núcleo completo de derechos que han sido reconocidos en el orden constitucional. Se trata de un contrato político, el ciudadano queda sujeto al orden legal y en contrapartida, el Estado queda responsable de garantizar los derechos a los/as ciudadanos/as.
- 9 La categoría de bloque de constitucionalidad fue adoptada por la Corte Constitucional colombiana, siguiendo la idea ya desarrollada en el derecho de otros países, de que el entramado constitucional no solamente está compuesto por las normas que aparecen explícitas en el articulado constitucional, sino también por otro tipo de normas que tienen mención indirecta en el mismo (Uprimny, 2007).
- 10 La Corte Constitucional ha generado una jurisprudencia importante sobre el reconocimiento del DHE, habilitada bajo la noción de bloque de constitucionalidad, ya mencionada, y apoyándose en el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto ver las Sentencias C-225 de 1995, C-578 de 1995 y C-135 de 1996 de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, de acuerdo con la normativa internacional, sí se trata de un derecho humano fundamental, la condición de “sujeto de derecho” le cabe a la *totalidad* de los/as ciudadanos/as, que deben poder disfrutar de su realización en condiciones de igualdad y libres de cualquier tipo de discriminación. Esto es particularmente importante y ha sido subrayado en numerosas ocasiones por la normativa internacional¹¹, pues no basta con que el Estado preste un servicio público para que se considere que está garantizando un derecho, sino que tal prestación debe hacerse en condiciones de universalidad, igualdad y obrando para superar cualquier forma de discriminación.

No se garantiza el DHE, por ejemplo, si existe un sistema público educativo que cubre solamente a una parte de la población, o que deja excluidos a grupos específicos, en virtud de sus condiciones particulares (discapacidad, etnia, edad, lengua, estatus socioeconómico, lugar de habitación, etc.). Tampoco se garantiza el derecho si el servicio público se ofrece en condiciones deficientes, de manera que quienes tienen capacidad de aportar sus propios recursos para comprar la educación, terminan en una mejor condición frente a quienes solo tienen la opción del servicio público. Como tal, la igualdad y la no discriminación son condiciones indisolubles del DHE en cuanto derecho humano fundamental¹².

Es obvio que la Constitución de 1991, la Ley 115, la Ley 30 de educación superior, además de otras normas específicas, definen de una u otra manera el rol del Estado colombiano frente a la educación en todos sus niveles, y por esta vía, establecen lo que puede esperarse de su prestación en cuanto servicio público. No obstante, lo que es necesario preguntarse, es si ese contenido, establecido en la legislación, es consistente con el concepto del DHE; es decir, si está en línea con los estándares mínimos de los derechos humanos.

Esta es la pregunta que debió haber resuelto una ley estatutaria sobre el DHE, y fue ella por lo mismo, la cuestión

que el legislativo colombiano dejó indefinidamente abierta al abstenerse de regularla¹³. Veinte años después de la expedición de la Ley General de Educación, es una ocasión importante para retomar la discusión.

Con todo, la condición principal para asumir este debate desde una perspectiva de derechos, consiste en reconocer que el DHE cuenta con un contenido explícito que ha sido establecido y precisado en las distintas normativas internacionales de derechos humanos. Tales normativas se convierten en compromisos explícitos de los Estados, cuando han sido firmadas y ratificadas, en la medida que abrigan obligaciones precisas respecto a las condiciones en que se deben garantizar los Derechos Humanos por parte de las autoridades. Valorar la Ley 115 desde este punto de vista, consiste entonces en contrastarla con el contenido del DHE, tal y como este se ha establecido en la normativa internacional.

El contenido del DHE y las obligaciones de los Estados

Si bien existe una amplia red de tratados internacionales en los que se menciona el DHE, se pueden señalar cinco instrumentos principales en los que se establece de manera precisa su contenido. El primero de ellos es, de hecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su Artículo 26 establece el DHE, trazándole un sentido muy preciso:

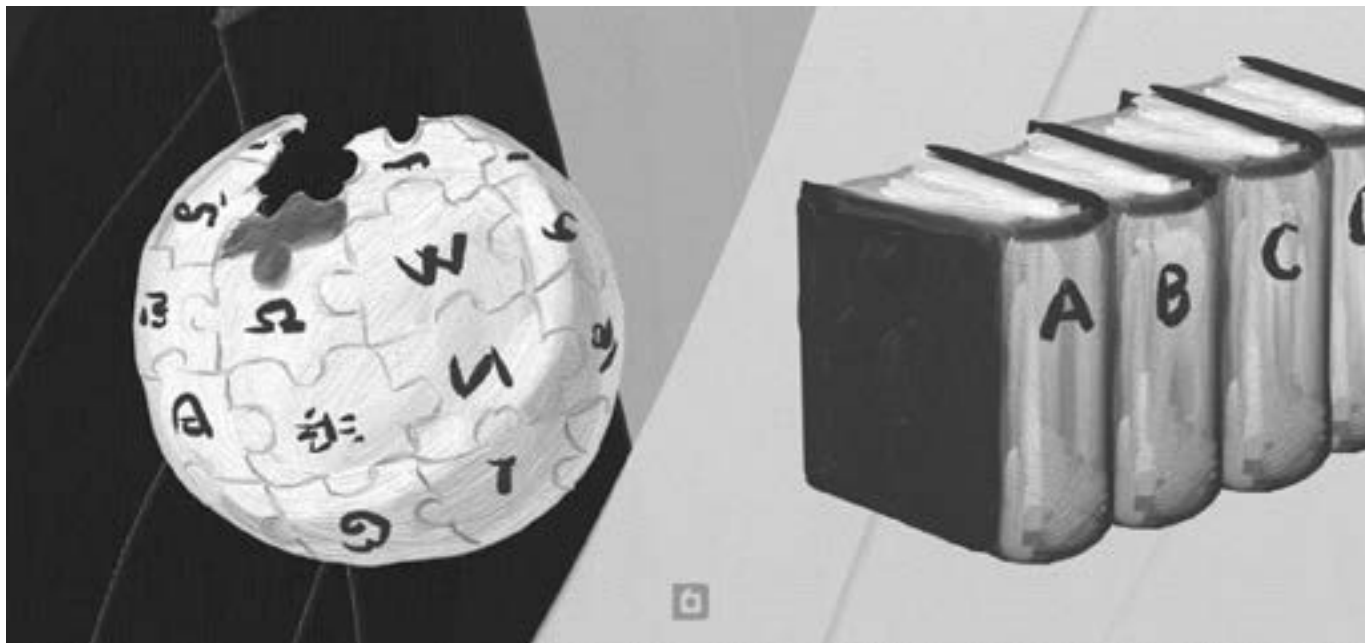
La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Además, este mismo artículo establece dos condiciones adicionales para que la educación sea considerada un derecho, al señalar que:

11 Además de los instrumentos de derechos ya mencionados, la universalidad como obligación de superar todas las formas de discriminación, y no solamente garantizar un cupo escolar, ha sido subrayada en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), entre otros.

12 Así está subrayado en todas las normas hasta ahora citadas. La igualdad en el disfrute es parte integrante de las obligaciones de los Estados relativas a la realización de los derechos humanos y es la contracara del primado de superación de todas las formas de discriminación. Un servicio público debe visibilizar las discriminaciones históricas y formular políticas que le permitan a los grupos e individuos discriminados afirmarse y participar en pie de igualdad en el proceso educativo. Como tal, los programas de “discriminación positiva” o “acciones afirmativas” tienen un rol central en la garantía de los derechos humanos, siempre que son comprendidos como acciones dirigidas a profundizar la universalidad, en lugar de sustituirla, para que sea realmente efectiva.

13 Aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha incluso obligado a modificar artículos de la Ley General de Educación que iban en contravía del contenido del DHE, como por ejemplo, el que permitía el cobro de cuotas escolares incluso en la educación fundamental.



La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental” y que “la instrucción elemental será obligatoria”, mientras que “La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

El sentido de lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos fue desarrollado y profundizado por tres instrumentos posteriores: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante *Pidesc*) de 1966, y las Observaciones Generales No. 11 y 13 a dicho pacto, emitidas por el Comité DESC y aprobadas respectivamente en 1999.

Estos instrumentos, además de reafirmar el sentido de la educación ya establecido en la Declaración Universal, estipulan cuatro condiciones básicas como parte del contenido del derecho. En primer lugar, reconocen de manera precisa que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (*Pidesc*, Artículo 13, #2a) este reconocimiento se extiende a la educación secundaria y terciaria o superior, al señalar que:

La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (*Pidesc*, Artículo 13, #2b).

Así como:

La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (#2c).

En segundo lugar, estos instrumentos señalan que tanto la gratuidad como la obligatoriedad de la enseñanza primaria tienen un carácter de obligación inmediata para el momento de aprobación del Pacto, mientras que en lo atinente a la educación secundaria y superior suponen una aplicación progresiva. Al respecto, el Artículo 14 del *Pidesc* señala claramente que:

Todo Estado... en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Sobre el principio de gratuidad en la educación secundaria y terciaria, la Observación General No. 13 (párrafo 14) es clara al afirmar que: “si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de

adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas”. Por su parte, la Observación General nro. 11 (párrafo 10) explicó que el concepto de aplicación progresiva no puede dar lugar a una interpretación favorable al desplazamiento indefinido de la responsabilidad del Estado frente a la obligación, de manera que “de todas formas la fecha meta debe ser ‘un número razonable de años’ y, además, que el calendario deberá ser ‘fijado en el plan’... Ello subraya tanto la importancia como la inflexibilidad relativa de la obligación de que se trata”.

En tercer lugar, además de la gratuidad -inmediata en primaria y progresiva en secundaria- los Estados parte del Pacto suscribieron la obligación de “fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria” (Pidesc, Artículo 13, #2d), de manera que tanto la alfabetización, como la educación de jóvenes y adultos integran el contenido del DHE.

En cuarto lugar, el Pidesc señala que: “Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente” (Pidesc, Artículo 13, #2e), lo que indica que además de garantizar un servicio de educación obligatoria, universal y gratuita, el Estado debe ocuparse de la expansión de este sistema a *todos los ciclos de la enseñanza*, desde la educación inicial hasta la educación superior. Como lo desarrolla la Observación General nro. 13 (párrafo 26), la implantación de un sistema de becas, “debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación; el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos”, y como tal, las becas deben cubrir las condiciones asociadas a la educación que permitan que estos grupos puedan acceder y participar del proceso educativo en pie de igualdad.

Sobre la mejora continua de las condiciones materiales del cuerpo docente, la Observación General nro. 13 (párrafo 27) precisa:

Aunque el Pacto (Pidesc) exige mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente, en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación... es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación.

De tal forma que, las condiciones materiales de la docencia son un asunto básico del contenido del DHE.

Además de estos cuatro instrumentos, hay que señalar que estas obligaciones fueron también recogidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través del Protocolo de San Salvador, que trata específicamente sobre los derechos económicos, sociales y culturales y que incorpora, de manera integral, las prescripciones ya establecidas en el Pidesc.

La Ley 115: una incorporación parcial del contenido del DHE

Quizá el aspecto más luminoso de la Ley, visto desde el contenido del DHE enunciado arriba, corresponde a la estipulación de los fines de la educación en el Artículo 5, donde se establecen trece propósitos que debe conseguir el servicio público educativo.

Los cuatro primeros numerales corresponden enteramente a una formación en ciudadanía, en tanto ponen en el centro de la labor educativa cuestiones como el pleno desarrollo de la personalidad individual, formación en el respeto a la vida, formación para facilitar la participación en las decisiones colectivas, educación en el respeto de la autoridad legítima y de la Ley, así como en la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente.

Hay también una mención explícita a la incorporación de la “comprensión crítica” de la cultura nacional, resaltando la diversidad étnica y cultural de la nación y la necesidad de que la educación permita la formación de una conciencia sobre la soberanía nacional. Además, en los numerales 5, 7 y 13 del Artículo 5, está también en primer orden de importancia la cuestión del acceso democrático al conocimiento, la ciencia y la técnica, comprendidos como parte del acervo cultural colectivo.

Vale la pena resaltar que, dentro de ese espectro amplio de propósitos, la mención explícita al trabajo se encuentra solamente en el numeral 11, donde se señala como otro fin de la educación “la formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social”. Este aspecto resulta importante, pues la relación entre educación y trabajo no se encuentra descontextualizada frente a los demás propósitos, ni tampoco subordinados los amplios objetivos descritos atrás. En este sentido, la Ley General de Educación plantea finalidades que están mucho más allá del estrecho punto de vista de la *educación para la empleabilidad*, que se ha tornado dominante en el debate, gracias a la popularización del concepto de capital humano (Ortíz y Vizcaíno, 2013; Laval, 2004).

Ahora bien, más allá de esta alentadora concepción de los propósitos de la educación, muy en línea con los señalados por

la Declaración Universal y los demás instrumentos de derechos humanos, lo que no está claramente expresado en la Ley es la centralidad que debe tener la responsabilidad del Estado en la garantía de ese servicio público educativo. Aunque el Artículo 3 señala que “El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado”, no se expresa de manera taxativa que el Estado debe ofrecer ese servicio en condiciones de universalidad, obligatoriedad e igualdad para todos los niveles contemplados, como se ha insistido atrás.

Más bien, acto seguido el Artículo 3 expresa que “Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional”, y que “De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro”.

Aunque la creación de ese tipo de establecimientos está contemplada en la normativa internacional del derecho a la educación, como la libertad de los padres a escoger las instituciones educativas para sus hijos, lo que llama la atención es que en la Ley está ausente el enunciado claro y explícito de que el Estado debe garantizar el DHE en el sistema público educativo para toda persona, lo que corresponde a los principios básicos de universalidad, *obligatoriedad e igualdad* del derecho.

Por el contrario, se establece un cierto tipo de responsabilidad compartida, que en alguna medida proviene de la Constitución cuando se estableció en su Artículo 67 que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación”. Esta idea de responsabilidad compartida pareciera recogerse nuevamente en el Artículo 4 de la Ley 115, cuando señala que “Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo. Aunque se añade que “es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”, ello se dice sin establecer claramente las condiciones en que debe operar dicha responsabilidad.

Reducir a la idea de “cubrimiento” el rol del Estado frente a la educación va a ser un rasgo central en la política pública educativa posterior, donde el énfasis de los gobiernos en materia educativa se puso en los cupos, pero siempre bajo un esquema

que desconoce las distintas barreras que impiden que los/as ciudadanos/as accedan efectivamente a las instituciones educativas, y que además puedan disfrutar de un proceso educativo satisfactorio¹⁴.

Al respecto, la normativa internacional es clara en que el Estado es responsable de garantizar la educación básica en condiciones de universalidad, gratuidad, igualdad y libre de toda forma de discriminación. Este carácter no es incorporado claramente en la Ley 115, la cual más bien, paradójicamente, se explaya en una serie de artículos que explicitan la responsabilidad de varios actores distintos al Estado. Lo que la Ley no hace para el rol del garante principal, sí lo hace para un conjunto de actores subsidiarios. Así, en el Artículo 6 precisa el rol de la comunidad educativa, en el Artículo 7 establece la responsabilidad de la familia, dándosele carácter de “primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación”, aunque luego se delimita su rol al de matricular a los/as hijos/as en las instituciones educativas, participar en las asociaciones de padres, informarse sobre el rendimiento de sus hijos y buscar orientación al respecto.

El Artículo 8 señala las obligaciones de “la sociedad”, en cuanto “responsable de la educación con la familia y el Estado”, y le asigna rol de fomento, verificación y exigencia del cumplimiento de las responsabilidades que tienen las autoridades frente a la educación, pero acto seguido, en el Artículo 9, la Ley afirma que “El desarrollo del derecho a la educación se regirá por ley especial de carácter estatutario”, reenviando el asunto a otra normatividad que hasta la fecha no existe.

Esta singularidad de la Ley colombiana de Educación no es menor, y ello se constata cuando se examinan las leyes equivalentes en otros países de la región, como por ejemplo:

- Ley de Educación Nacional-Argentina. Artículo 1: “La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella [...]”. Artículo 2: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

14 El esquema de financiamiento en Colombia favoreció este énfasis, al basarse en un mecanismo de subsidio a la demanda en el que las entidades territoriales reciben dinero por cantidad de niños/as matriculados, y no de acuerdo a planes para fortalecer la oferta, ni para superar las barreras de acceso —socioeconómicas y/o geográficas—. En los últimos años se han implementado algunos programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar, pero como tampoco están vinculados a planes para fortalecer la oferta, terminan profundizando los problemas previos. Al respecto ver CCDE (2014).

- Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”-Bolivia: Título 1, Capítulo 1: “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación [...] La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural-Ecuador. Título 1: “La presente Ley garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad”. Título II: “La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos [...] Son titulares del derecho a la educación de calidad, laica, libre y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato, así como a una educación permanente a lo largo de la vida, formal y no formal, todos los y las habitantes del Ecuador”.
- Ley General de Educación-Perú. Artículo 3: “La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica”.
- Ley General de Educación-México. Artículo 2: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”. Artículo 3: “El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior”.

Todos estos aspectos o sus similares, están ausentes en el texto de la Ley 115 y por ello queda más que fundada la sensación de que entre el enunciado básico de la Constitución, donde se dice que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Artículo 67), y el articulado de la Ley General de Educación, existe una importante brecha regulatoria que obra en contra de la afirmación de la educación como derecho humano fundamental.

El desconocimiento de la gratuidad de la educación

Otro aspecto preocupante del texto original de la Ley 115 a la luz de la perspectiva de derechos, y que también tiene su origen en la Constitución, corresponde a la manera contradictoria como fue estipulada la gratuidad de la educación.

De entrada, la Constitución en su Artículo 67 va en contravía de los Pactos Internacionales, al afirmar que “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Con este texto, el constituyente avaló el cobro de cuotas en las escuelas públicas “a quienes pueden sufragarlas”, lo que en concreto significa que se le indica al legislador establecer una regulación de dichos pagos, y con ello se abre una vía legal para violar el principio de gratuidad del DHE.

Esto es precisamente lo que se lleva a cabo en el Artículo 183 de la Ley 115, donde se encuadra el cobro de los derechos académicos en los establecimientos estatales, al señalar que:

El Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa.

No es extraño entonces que el *principio de gratuidad* de la educación esté ausente en todo el texto de la Ley 115. De hecho, la palabra gratuidad aparece solamente en el Artículo 186, en el capítulo de “Estímulos especiales”, donde se establece el “estudio gratuito en los establecimientos estatales” solamente a “Los hijos del personal de educadores, directivo y administrativo del sector educativo estatal y los de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional muertos en servicio activo”. La gratuidad aparece entonces como un privilegio, un estímulo que depende de la condición particular de las familias, y no como parte del contenido del DHE de todos y todas.

Este es, como tal, uno de los puntos más oscuros de la Ley, que no puede verse de manera aislada, sino como consecuencia de una entrada a la regulación educativa que deja de lado los principios fundamentales del DHE y relega la discusión sobre la responsabilidad del Estado a una ley estatutaria inexistente. De esta manera, ni la obligatoriedad, ni la universalidad, ni la gratuidad, quedan debidamente establecidas en el contexto de la Ley General de Educación.



Resulta tan clara esta falencia, que en buena medida ha tenido que ser la Corte Constitucional, a través de reiteradas Sentencias, quien desarrolle el contenido del DHE. Precisamente, este fue el caso de la gratuidad, cuando en respuesta a una demanda interpuesta por organizaciones de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, la Corte Constitucional dejó sin piso jurídico el cobro de las cuotas escolares, a través de la Sentencia C-376 de 2011. Como resultado de la demanda, el gobierno nacional ha tenido que establecer la gratuidad en todas las escuelas públicas del país, lo cual lamentablemente ocurre tres lustros después de emitida la Ley General de Educación. Dicho sea de paso, la asignación realizada por este concepto por parte del Gobierno, resulta aún insuficiente para garantizar la accesibilidad a la educación (Vizcaíno et al., 2010).

A pesar de las omisiones, otros avances importantes

Se ha dicho que desde el punto de vista del DHE, una valoración al texto de la Ley 115 de 1994 muestra un panorama de luces y sombras, particularmente por su omisión frente a los principios fundamentales del contenido del derecho, y específicamente, la manera poco clara como se define la responsabilidad del Estado. No obstante, desde otro punto de vista más histórico, es justo decir que la Ley representa de todas maneras un avance importante frente a las legislaciones precedentes. Como lo señala Cajiao por primera vez:

Muchos temas que preocupaban a los educadores y al conjunto de la sociedad fueron incluidos en la ley, que fijó los fines del sistema

educativo, estableció las modalidades de atención a poblaciones especiales y a grupos étnicos promoviendo su integración al sistema de educación regular, fortaleció la autonomía de las instituciones educativas, creó órganos de participación en todos los niveles, impuso al Ministerio de Educación la obligación de elaborar planes decenales, y creó mecanismos de participación en la formulación de políticas para la sociedad civil, como las juntas y los foros educativos (Cajiao, 2004: 43).

Ya se ha mostrado que la Ley sostiene una perspectiva amplia frente a los fines de la educación, lo cual es altamente positivo, pero es necesario puntualizar otros dos aspectos favorables que presenta su articulado, desde un punto de vista de derechos. En primer lugar, la ley tiene en el Título III un desarrollo explícito y detallado sobre las normas que entran a regular la educación dirigida a grupos poblacionales específicos, que debido a sus condiciones particulares, han sido objeto de discriminaciones históricas. Como tal, hay en la Ley capítulos específicos para la *Educación de personas con limitaciones o capacidades excepcionales*, que incluye a las personas en condición de discapacidad (Título III, Cap. 1), la *Educación para adultos* (Título III, Cap. 2), la *Educación para grupos étnicos* (Título III, Cap. 3), la *Educación campesina y rural* (Título III, Cap. 4), la *Educación para la rehabilitación social*, que comprende a las personas que se encuentran en establecimientos carcelarios (Título III, Cap. 1), entre otros. La inclusión de estos distintos grupos resulta un avance, en la medida en que tradicionalmente habían sido invisibilizados, y sus necesidades educativas particulares, así como la pertinencia de medidas afirmativas, habían estado excluidas de la agenda educativa oficial¹⁵.

15 De todas formas, habría que hacer un análisis más detallado, que excede el alcance de este artículo, con miras a determinar si el articulado de cada uno de estos Títulos es coherente con las distintas convenciones internacionales que han profundizado el principio de no discriminación en la esfera de la enseñanza.

Un segundo aspecto interesante de la Ley radica en que contiene una serie de artículos dirigidos al establecimiento, funcionamiento y desarrollo de la democracia escolar y la participación social en el sector educativo. Si bien se encuentran dispersos en distintos capítulos del texto, se pueden resaltar algunos de ellos.

Por ejemplo, el Artículo 6 del título I establece que “De acuerdo con el Artículo 68 de la Constitución Política, la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos”. Por su parte, el Artículo 7 habilita a la familia para “Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo”. De igual forma, el Título VII, que establece las normas sobre los establecimientos educativos, incluye varios artículos para garantizar la participación de la comunidad, los estudiantes y padres de familia, en la toma de decisiones sobre los planteles (Artículos 142 a 145).

Específicamente sobre los estudiantes, o “educandos”, como los define la Ley, se crea la figura del “personero estudiantil” (Artículo 94), que tiene como función proteger los derechos de los estudiantes, y además se establecen criterios para la participación de representantes estudiantiles en los consejos directivos de las escuelas. Tal vez un rasgo no tan favorable de estas disposiciones es que en ambos casos se restringe la posibilidad de ser elegido solamente a los estudiantes de los últimos años del ciclo educativo. La Ley también establece mecanismos de partici-

pación en la política educativa, más allá de la escuela, al crear las juntas y foros educativos como espacios colegiados para la discusión de la política educativa, aunque en lo fundamental se les limita su carácter al de instancias asesoras o consultivas.

La Ley 115 y la financiación del DHE: una brecha que se profundiza

Hasta aquí se ha valorado el contenido de la Ley General de Educación de acuerdo a los principios generales del DHE -universalidad, gratuidad, obligatoriedad, igualdad, no discriminación-, pero la normativa internacional de derechos humanos no solamente se ocupa de estipular principios generales, sino también señala expresamente algunos estándares para la materialización del derecho.

En particular, la Observación General nro. 13 del Comité DESC establece un conjunto de condiciones básicas que deben ser tenidas en cuenta en la implementación del servicio público, con miras a garantizar su conformidad con una perspectiva de derechos humanos. Según este instrumento, “la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener [...] cuatro características interrelacionadas”, conocidas como las 4 A¹⁶, que se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Las 4 A del derecho humano a la educación

Estándar	Observación general No. 13	Explicación
Disponibilidad	“Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente (...) requieren edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, (...) bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.”.	Todos los elementos y condiciones asociados a la garantía del derecho a la educación deben existir y ser suficientes, para permitir que todas las personas lo ejerzan sin restricción.
Accesibilidad	“Consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente”: No discriminación. Accesibilidad material. Accesibilidad económica. “Mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”.	La educación debe ser accesible para todos, independientemente de las diferencias de sexo, pertenencia étnica, situación socioeconómica, orientación sexual, preferencia política, culto religioso y demás condiciones. La distancia y las condiciones geográficas no deben obstaculizar el ejercicio del derecho. La carencia de ingresos no debe ser un obstáculo para el ejercicio del derecho, por eso la gratuidad es prioritaria.

16 De todas formas, habría que hacer un análisis más detallado, que excede el alcance de este artículo, con miras a determinar si el articulado de cada uno de estos Títulos es coherente con las distintas convenciones internacionales que han profundizado el principio de no discriminación en la esfera de la enseñanza.

<p>Aceptabilidad</p>	<p>“La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos” deben ser “(por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres”.</p>	<p>Los contenidos y métodos de enseñanza deben ser consistentes con las expectativas y necesidades de los estudiantes, tanto en términos de contexto cultural y socioeconómico, como en términos individuales.</p>
<p>Adaptabilidad</p>	<p>“La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”</p>	<p>El proceso educativo debe tener la capacidad de responder a los contextos individuales y sociales en toda su multiplicidad y variabilidad; incluye la capacidad de adaptarse a nuevas tecnologías y cambios del orden social en general.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Observación General nro. 13, párrafo 6.

Las 4 A ponen de relieve que la garantía del DHE exige condiciones concretas para su materialización, que requieren una destinación de presupuesto suficiente por parte del Estado. De acuerdo con estos criterios, el ejercicio del DHE implica infraestructuras, dotaciones y elementos de apoyo para el proceso educativo, en cantidad suficiente, y en estado aceptable; así mismo, la educación debe estar diseñada para promover el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas, dando cuenta y adaptándose a las condiciones o características propias de los contextos de donde provienen.

Por lo mismo, los/as docentes son actores fundamentales en el cumplimiento de estos estándares, y para ello deben gozar también de condiciones materiales adecuadas, así como del reconocimiento por parte del Estado y de la sociedad del rol central que desempeñan. En consecuencia, el Estado debe garantizar las condiciones apropiadas para el ejercicio de la carrera docente, entre ellas, la adecuada formación profesional antes y a lo largo del desempeño profesional, así como una remuneración suficiente y en condiciones de igualdad frente a las demás profesiones de la función pública. Ese reconocimiento debe implicar también la disposición de las condiciones adecuadas de protección y seguridad social, así como las garantías asociadas al derecho al trabajo, que el mismo Pidesc establece para todo desempeño laboral.

En resumen, “la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, y la responsabilidad del Estado, son condiciones de posibilidad para que la obligatoriedad, la gratuidad y la universalidad tengan una orientación de derechos humanos” (CLADE, 2010: 5). Este conjunto de estándares, que junto a los principios más generales, dan contenido y materialidad al DHE, se traducen en compromisos financieros del Estado, necesarios para llevar a la práctica la realización del derecho.

A continuación se examinará de qué manera la Ley 115 establece un esquema particular de financiación para el sistema público educativo, y cómo funcionó posterior a su promulgación. El planteamiento mostrará que si bien la Ley General de Educación estableció un régimen en el que distintos niveles del Estado deberían concurrir para financiar la educación, las medidas posteriores que impulsó el gobierno central, así como las restricciones estructurales de municipios y departamentos, fueron en contravía de los propósitos de la Ley.

El esquema de financiación de la educación establecido en la Ley 115

La Ley 115 contempla en su Título IX sobre “*la Financiación de la educación*” un esquema basado en la convergencia entre recursos públicos y aquellos provenientes del gasto de bolsillo de las familias. En cuanto a los recursos públicos, se establecía una coparticipación entre los diferentes niveles del Estado. En cuanto al gasto de bolsillo, se creaban los *Fondos de servicios docentes* (Artículo 182) adscritos a cada escuela y fondeados principalmente con el cobro a las familias de derechos académicos (Artículo 183), en contravía del principio de gratuidad.

En términos generales, la Ley se enmarcaba en el espíritu constitucional de la descentralización, al señalar que “La educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993”. Es necesario recordar que a través de la Ley 60 se estipularon los criterios de transferencias y competencias que el Estado entregaba a las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios- en el marco de la descentralización.

Buena parte del Título IX se refiere al pago de los salarios y prestaciones docentes, que de acuerdo a lo establecido en la Ley, iba a ser cubierto principalmente por los recursos del Situado Fiscal, es decir, por las transferencias territoriales. En cuanto al mantenimiento y dotación de los establecimientos educativos, el Artículo 184 ponía esta responsabilidad principalmente en cabeza de las entidades territoriales, al señalar que “Los distritos y los municipios, en concurrencia con los departamentos, financiarán la construcción, mantenimiento, y dotación de las instituciones educativas estatales de conformidad con la ley sobre distribución de competencias y recursos”.

Otros conceptos indispensables de la canasta educativa quedaban ausentes de toda mención, como la formación y actualización de los docentes, la incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) al proceso educativo, el sostenimiento de los proyectos educativos institucionales -establecidos por la misma ley-, la alimentación y el transporte escolar, y los demás costos directos e indirectos ligados al proceso educativo, como los materiales pedagógicos, los libros de texto, los uniformes, entre otros¹⁷.

Así, la Ley 115 ya prefiguraba la desfinanciación estructural del sistema educativo. Si bien se reconocía una relación estrecha

entre los recursos de transferencias -situado fiscal- y la financiación de los costos de funcionamiento, al trasladar en cabeza de las entidades territoriales la responsabilidad de fondear todos los demás gastos estructurales del proceso educativo, como la infraestructura y su mantenimiento, se abrió una brecha de financiamiento considerable. Esto porque, como se verá más adelante, era previsible que una parte muy importante de los cerca de mil municipios que en ese momento tenía el país, carecieran de la capacidad financiera para cubrir aquellos rubros de la canasta educativa distintos a la nómina, y muy particularmente, la infraestructura y la dotación educativa.

Así lo muestra un análisis de los presupuestos educativos municipales realizado una década después de aprobada la Ley. El informe encontró que para seis municipios de muy distinto tamaño y capacidad financiera, entre el 76% y el 94% de los recursos dirigidos a la educación se empleaban en el pago de la nómina y las prestaciones sociales de los docentes y directivos, como se puede apreciar en las tablas 2 y 3. Los mayores porcentajes correspondían a los municipios de menor capacidad financiera autónoma, de manera que los rubros distintos a la nómina estaban totalmente desprovistos de financiamiento (Save the Children UK, 2006).

Tabla 2. Proporción del gasto educativo municipal de acuerdo con la fuente

Municipio	% Financiación SGP	% Financiación ingresos propios	% Financiación deuda
Bogotá D.C.	74%	23%	3%
Medellín	87%	10%	3%
Cartagena	96%	4%	%
Soacha	95%	5%	0%
Quimbaya	99%	1%	0%
Montenegro	99%	1%	0%

Fuente: Save the Children UK (2006).

17 Solo se encuentra una referencia muy lateral al respecto, cuando en el Artículo 182 se señala que “En los establecimientos educativos estatales habrá un Fondo de Servicios Docentes para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones”, y acto seguido se regula, en el Artículo 183, como hemos dicho atrás, el cobro de cuotas escolares a las familias.

Tabla 3. Proporción del gasto educativo municipal según su destinación

Municipio	% Recursos destinado a Costos de Personal	% Recursos destinado a "Calidad Educativa"*	% Recursos para contratación del servicio educativo a particulares
Bogotá D.C.	68%	20,47%	11,5%
Medellín	87%	10%	3%
Cartagena	96%	4%	%
Soacha	95%	5%	0%
Quimbaya	99%	1%	0%
Montenegro	99%	1%	0%

Fuente: Save the Children UK (2006). * Calidad Educativa se refiere, según la tipología del Ministerio de Educación, a "dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información" (Ley 715 de 2001, Artículo 16).

De acuerdo con el estudio, el que la nómina ocupara la mayor parte del financiamiento no significaba que los docentes estuviesen bien remunerados, por el contrario, se encontró un rezago de la remuneración media de los docentes frente a los demás profesionales del Estado, a pesar de que contaran con el mismo nivel de formación y antigüedad. Un estudio más reciente muestra que los docentes públicos en Colombia ganan en promedio un salario mensual 18% menor al que reciben profesionales de otras áreas, y que la varianza de su remuneración es mucho menor, lo que significa que además de estar entre los rangos más bajos de salario frente a otras profesiones, los docentes tienen menos oportunidad de mejorar sus ingresos a través del mismo campo profesional (García Jaramillo et al., 2013: 10-11).

Al respecto hay que señalar que la Ley suscribía la expectativa de que los recursos disponibles para financiar la nómina debían aumentar con el situado fiscal, pues así estaba planteado en la Ley 60 y ese era el espíritu descentralizador de la Constitución. Ello se puede inferir a partir del Artículo 175 de la Ley 115, que expresa: "Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica -primaria y secundaria- y media", y señalando particularmente que "Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo".

Sin embargo, la realidad es que los pilares sobre los cuales la Ley suponía que se podía a sostener la financiación del servicio

educativo no se cumplieron en los años posteriores a su implementación, y más bien, las distintas coyunturas económicas y políticas fueron en sentido adverso.

Por un lado, las transferencias territoriales no crecieron en la medida en que lo estipulaba la Ley 60, sino al contrario, fueron recortadas en el 2001, a través de la reforma al sistema de transferencias operado por la Ley 715 de 2001. Por otro lado, los municipios y departamentos tampoco contaron con recursos suficientes para financiar los rubros distintos a la nómina, teniendo en cuenta que buena parte de los departamentos entraron en quiebra en el marco de la crisis del 98-99, y las bases tributarias de la mayoría de municipios nunca se fortalecieron por razones estructurales. Tampoco las familias estuvieron en condiciones de cubrir directamente de sus bolsillos la desfinanciación pública del sistema, no solamente por lo inconveniente en términos de derechos humanos, sino a causa del particular contexto de depresión económica y aumento del desempleo, que caracterizaron los años posteriores a la aprobación de la Ley.

El ajuste fiscal y la desfinanciación estructural del DHE

A finales de la década de los noventa, la economía colombiana enfrentó la peor crisis económica del siglo XX, con una caída del PIB de 4,2% en 1999, un aumento vertiginoso de la tasa de desempleo que llegó a niveles próximos al 20%, y una salida masiva de capitales internacionales, que además de presionar la rápida devaluación de la tasa de cambio, ocasionó una crisis financiera sin precedentes (Misas, 2002). La situación puso en riesgo la solvencia internacional de la economía, y en este



contexto, el gobierno nacional solicitó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el orden de US\$2.700 millones, con miras a respaldar la solvencia externa del país.

Como tal, las condiciones asociadas al acuerdo implicaron un profundo plan de ajuste fiscal, donde la pieza clave fue la reforma al sistema de transferencias. En este sentido, el acuerdo señalaba que:

El deterioro de la situación fiscal de Colombia ha resultado principalmente de la introducción de programas en los primeros años de la década de los años 90 que significaron grandes incrementos del gasto público. Las autoridades también han enfrentado dificultades en la administración fiscal, debido a la creciente participación de los ingresos de destinación específica” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999: 4).

Al poner las reformas originadas por la Constitución de 1991 como principal causa del déficit fiscal, el gobierno se comprometió con el FMI a ajustar el sistema de transferencias:

El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda consti-

tucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere la aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio del 2001 y provea ahorros fiscales del 0,4 por ciento del PIB en el 2001, aumentando al 0,8 por ciento del PIB en el 2002 (11) (subrayado fuera del texto).

No obstante, hay que recordar que el aumento progresivo de las transferencias había sido un compromiso de la Constituyente para asignar recursos suficientes a las entidades territoriales, puesto que iban a hacer frente a un conjunto nuevo de competencias como parte del esquema de descentralización. No se trataba de una concesión gratuita a los departamentos y municipios, sino que era el reconocimiento del déficit histórico en la financiación de las garantías sociales, que con miras a una mayor democratización, pasaban a ser objeto de la gestión en los nive-

les locales de gobierno. La reforma pactada con el FMI, que fue efectivamente operada a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, “le hizo conejo” a este propósito constitucional, porque le sustrajo el dinamismo pactado a las transferencias territoriales, sin que se revisaran las competencias de municipios y departamentos.

Empero, la Ley 115 de 1994 encuadraba justamente su esquema de financiación en la profundización de la descentralización y suponía que los ingresos del situado fiscal iban a crecer de manera progresiva, como había sido establecido en la correspondiente Ley 60 de 1993. En la vía contraria, la Ley 715 de 2001 operó un estancamiento en términos reales de los recursos de las transferencias y por cuenta de esta medida, dejaron de transferirse \$16,9 billones a los territorios en el periodo comprendido entre 2002 y 2008 (Federación Nacional de Departamentos, 2006). En total, serían cerca de \$80 billones los que se habrían dejado de transferir a las entidades territoriales hasta 2016 (García, 2010).

Ahora bien, otra de las consecuencias que tuvo la crisis de finales de los noventa fue la quiebra de una buena parte de los departamentos, a los cuales se les había permitido endeudarse directamente con la banca y pignorar los ingresos futuros de las transferencias para pagar la deuda. En cuanto dichos ingresos cayeron como resultado de la crisis económica, y teniendo en cuenta que la mayoría de los créditos fueron pactados en condiciones bastante onerosas, varios departamentos entraron en cesación de pagos y muchos de ellos tuvieron que ir a convenios de pago con la banca, bajo una ley especial de quiebras que el gobierno nacional adaptó a esta situación particular¹⁸. En lo que tiene que ver con la educación, esta situación significó que entre finales de la década de los noventa y al menos el primer lustro de la siguiente, la mayoría de los departamentos estuvo financieramente inhabilitado para concurrir a la financiación de la infraestructura y la dotación escolar, tal como había sido determinado en la Ley 115 (UNEB, 2005).

Más allá de la coyuntura de la crisis, hay que decir que la capacidad financiera del nivel departamental es frágil y está concen-

trada en algunos departamentos que gozan de recursos naturales que les proveen regalías directas, o bien que tienen algún grado importante de desarrollo económico, lo cual les permite imponer tasas y sobretasas con algún tipo de dinamismo -como por ejemplo las sobretasas a la gasolina-. No obstante, la mayoría de los 32 departamentos siguen siendo fuertemente dependientes de las transferencias, ya que las bases tributarias más dinámicas se encuentran centralizadas y son recaudadas por el nivel nacional¹⁹.

En cuanto a los municipios, la situación más allá de la crisis también es adversa, puesto que sus principales fuentes de financiación corresponden a tributos cuyo potencial se encuentra limitado de manera estructural para la mayoría de ellos. Sus principales bases fiscales corresponden al impuesto de industria y comercio, y al impuesto predial.

El primero de ellos depende del grado de desarrollo económico de cada región, que para el caso colombiano se encuentra concentrado fundamentalmente en las principales ciudades y grandes distritos. Entre los 1.100 municipios existentes, son pocos los que cuentan con un desarrollo comercial e industrial lo suficientemente dinámico que les permita generar recursos crecientes, sin contar que justamente una de las características del modelo económico aperturista incorporado a partir de los años noventa profundizó la desindustrialización y desagravación generalizada de la economía (Ocampo y Martínez, 2011).

En cuanto al impuesto predial, la situación es compleja, pues es bien sabido que los grandes propietarios de la tierra se encuentran sobre-representados en las corporaciones que toman las decisiones acerca de la tributación (Concejos Municipales y el Congreso de la República) (Kalmnovitz y López, 2005), de manera que los municipios con pocos habitantes y extensiones importantes de tierra también se encuentran inhabilitados políticamente para cobrar tributos sobre el suelo rural. En consecuencia, tanto para el impuesto de industria y comercio, como para el predial, son solamente las grandes aglomeraciones urbanas las que cuentan con el músculo financiero suficiente para agregar recursos importantes a las transferencias, con miras a financiar las condiciones de prestación del servicio educativo.

18 Se trata de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, con las cuales el Gobierno Nacional lidió la crisis de las entidades territoriales endeudadas. A cambio de respaldar los planes de reembolso de la deuda territorial a la banca, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo un profundo ajuste fiscal en las entidades territoriales. Las medidas fueron tan abruptas, que varios departamentos tuvieron que trasladar directamente sus ingresos a los bancos a través de convenios de pago compulsorios y fiducias establecidas con este fin específico (UNEB, 2005).

19 El nivel nacional de Gobierno recauda el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado (IVA), entre otros tributos, y hace poco, reformó también el manejo de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales, con el fin de tener un mayor control y poder sobre la definición de sus usos.

En resumen, con las transferencias ajustadas -casi congeladas en su crecimiento-, los departamentos quebrados y los municipios débiles tributariamente, el esquema de financiación propuesto por la Ley 115 de 1994 hizo agua. Ello puede constatarse fácilmente cuando se examina con algún grado de detalle la estructura de financiación de la canasta educativa.

En 2008, una investigación encargada por organizaciones de la sociedad civil en Colombia hicieron estimó el valor medio de la canasta educativa, teniendo en cuenta condiciones mínimas de aceptabilidad en la prestación del servicio público. El estudio de costos mostró que la asignación per cápita requerida ascendía a un suma entre \$2.300.000 y \$2.500.000 anuales -de 2008- (Ortiz y Vizcaíno, 2013: 326), mientras que para ese año la asignación media del Sistema General de Participaciones estaba por el orden de \$1.002.500 (Anexo 1 del Documento Conpes Social 116 de 2008).

Por su parte, en 2004 la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá había hecho un ejercicio similar, sin incluir la infraestructura educativa en la canasta y encontró que el costo per cápita únicamente por funcionamiento debía rondar entre \$1.032.000 y \$1.416.000, mientras que la transferencia per cápita media recibida del gobierno nacional en ese año había sido de \$860.833 (Documento Conpes Social No. 83 de 2004). De esta manera, cerca de un 60% de lo requerido para garantizar la canasta educativa mínima -incluyendo los costos de infraestructura-, viene quedando sobre los hombros de la frágil y dispar capacidad financiera de las entidades territoriales.

Esta situación ya era bien conocida por el Ministerio de Educación desde mucho tiempo atrás, pues en 2002 contrató su propio estudio para estimar el costo de las canastas educativas, en vista de que debía regular el Artículo 16 de la Ley 715 de 2001. Allí, después de hacer un ejercicio detallado de tipologías y escenarios, concluyó que:

Los estimativos de la canasta educativa y la asignación por alumno basados en parámetros óptimos, que permitirían ofrecer un servicio educativo en condiciones de eficiencia, supera ampliamente las disponibilidades del SGP. Se necesitaría aumentar en por lo menos un 50% los recursos programados para el 2002 y mantener estos volúmenes hacia adelante en términos reales para alcanzar los niveles óptimos... Este escenario es fiscalmente imposible en las actuales condiciones y es claro que la Ley 715 refleja esas restricciones de recursos. Lo anterior significa que será muy difícil ofrecer un servicio educativo oficial en condiciones óptimas en todos sus insumos y niveles (Vargas, 2002: 57-58, subrayado fuera del texto).

Por tanto, las autoridades tenían muy claro el impacto que iba a tener el cambio del régimen de transferencias para la implementación de la Ley 115, y particularmente sabían que el recorte de recursos les enfrentaba a una desfinanciación profunda del proceso educativo. Así, continuaba el documento:

En este contexto, el recurso docente debería estimarse con base en parámetros inferiores a los considerados como óptimos o de lo contrario no habría posibilidad de financiar otros componentes de gastos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de la educación [...] Será necesario un esfuerzo adicional de la nación y de los municipios y departamentos para vincular más recursos a la calidad de la educación derivados de distintas fuentes como regalías, recursos externos, recursos propios, etc. De lo contrario, la calidad será la gran sacrificada en la educación del país en el marco del nuevo esquema de la Ley 715 (58).

Y así ocurrió. Tal y como lo pronosticaba el mismo estudio contratado por el Ministerio de Educación, las autoridades optaron por ajustar las condiciones salariales de los docentes a través de un nuevo estatuto. De esta manera, se deterioró la remuneración de los nuevos profesores contratados, se liberaron recursos minúsculos para cubrir todos los demás rubros previstos en el Artículo 16 de la Ley 715, como “dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información”; mientras tanto, rezagos estructurales en temas vitales como la construcción de nueva infraestructura, la formación docente, la incorporación de TICs, siguieron totalmente descubiertos en el nuevo esquema de financiación.

Entonces, no es extraño que al comparar la disponibilidad de recursos para financiar el derecho a la educación a nivel internacional, Colombia evidencie un rezago notable. Mientras que Brasil asigna en promedio cerca de US\$1.340 anuales por estudiante y Argentina US\$1.631, Colombia asigna US\$754, y si se compara con los países que ocupan los mejores puestos en las pruebas internacionales, comprenderemos por qué Colombia se encuentra entre los resultados más deficientes en el conjunto de países evaluados. De acuerdo a la OECD, países como Finlandia, Corea, Canadá o Japón destinan recursos anuales por estudiante en educación primaria entre US\$6.500 y US\$7.500 (OECD, 2011), que equivalen a cerca de \$14 millones anuales per cápita, esto es, más de diez veces el giro medio por concepto de transferencias educativas en Colombia.

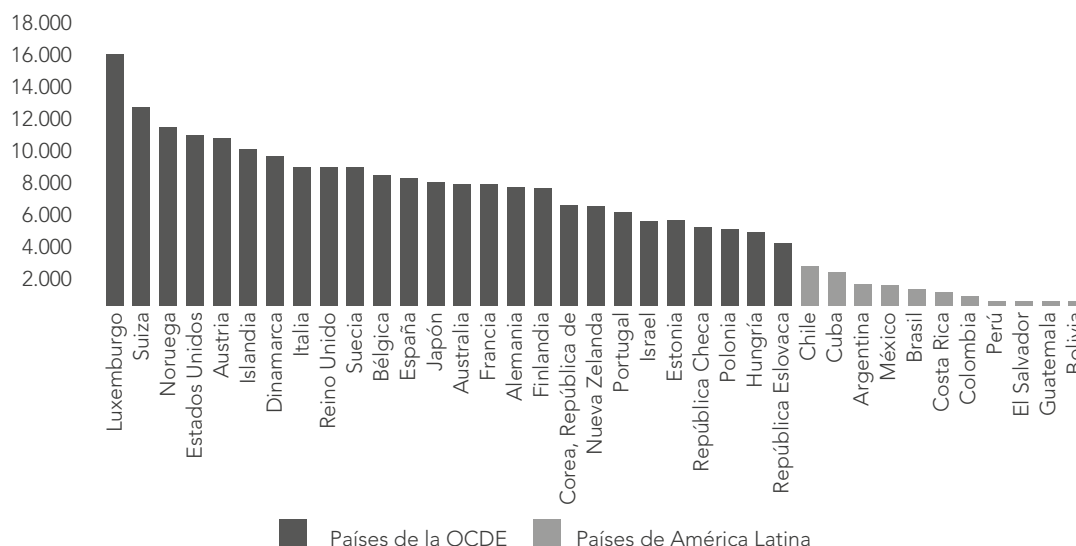


Gráfico 1. Gasto per cápita anual en educación básica y media

Fuente: OECD, Education at a Glance, Tabla B1.1a: Annual Expenditure per Student by Educational Institutions for All Services (2008), p. 218, y para América Latina, Banco Mundial-Indicadores sobre Educación. Cálculos propios basados en asignaciones per cápita promedio y matrículas por nivel educativo.

Es irracional asignar un décimo del presupuesto de los países con mejores resultados y esperar contar con estudiantes tan aventajados como ellos. Los lloriqueos por los resultados en las pruebas internacionales PISA no pasan de ser una retórica de bajo costo, como lo es la situación a la cual la legislación vigente y la voluntad política han condenado al servicio público educativo en nuestro país. No se pueden esperar buenos resultados de aprendizaje a partir de docentes mal pagados, sin formación permanente, sin condiciones materiales para el ejercicio de su profesión, sin presupuesto para construir la infraestructura necesaria, ni mantener la que ya existe, sin la incorporación de TICs y la financiación de proyectos educativos transversales e interdisciplinarios. Y desde todo punto de vista, es una violación flagrante al DHE, y particularmente a los primados de igualdad y no discriminación, que se pretenda que este enorme déficit de financiación de la educación sea sufragado por el bolsillo de las familias. Ello es agregar más desigualdad a las ya profundas inequidades de las que nuestro país es campeón a nivel internacional.

Conclusión: un horizonte de luchas ciudadanas por venir

El DHE en Colombia se encuentra en riesgo. La Ley 115 no desarrolló la responsabilidad del Estado al respecto, y aunque reguló el servicio público incorporando algunos avances históricos en la legislación del sector, dejó sin mención aspectos centrales como la gratuidad, la obligatoriedad y la garantía concreta de las condiciones materiales para su realización -disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad-. A pesar de los pasos ciertos que ha dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para llenar este vacío, las políticas públicas que se han implementado después de la promulgación de la Ley, han ido en mayor medida contra la garantía del DHE.

En particular, con el recorte estructural del dinamismo de las transferencias territoriales se ha profundizado la brecha de desfinanciamiento en el sector. Una parte cada vez más importante de los recursos para las competencias sociales se ha recentralizado y viene siendo utilizada para masificar los progra-

mas de transferencias monetarias focalizadas. Estos programas no solamente son asistencialistas, en tanto que evitan atacar las causas estructurales de la pobreza -desigualdades, subempleo, desindustrialización-, sino que además resultan un botín político de cada Gobierno nacional en el objetivo de garantizar su reproducción política -reelección- configurando un nuevo tipo de clientelismo (Giraldo, 2007).

Mientras tanto, alrededor de la mitad de la canasta educativa se encuentra desfinanciada. Los recursos se distribuyen a través del subsidio a la demanda -capitación por cobertura- y en este esquema aspectos fundamentales de la oferta, como la construcción de nueva infraestructura, su adaptación a las poblaciones y territorios específicos y la garantía de las condiciones de acceso siguen en detrimento (CCDE, 2014). Por otra parte, las condiciones materiales del trabajo docente se encuentran particularmente desatendidas por la política pública; la remuneración de los docentes presenta una brecha persistente frente a la de los demás profesionales en el Estado (García et Al. 2013), y a lo largo de la carrera hay una escasez notable de posibilidades y estímulos de formación asociadas al ascenso (García et al. 2013). Además, en las escuelas, las bibliotecas, los textos y materiales de trabajo no tienen financiación, así como las actividades transversales que configuran los proyectos educativos institucionales (CCDE, 2014). Todas estas condiciones afectan los resultados de aprendizaje y en concreto, violan de manera flagrante el derecho que tienen todos/as los ciudadanos/as a una educación digna.

Es evidente que se precisa un reposicionamiento de la educación en las prioridades de la política pública como, de

hecho, ha venido ocurriendo en otros países de la región -Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil y más recientemente Chile-²⁰. Ello solo será posible si se logra constituir un amplio movimiento ciudadano que cuestione las prioridades actuales de la política social, centradas en el asistencialismo, el clientelismo y la extracción de renta financiera sobre el presupuesto nacional. Las distintas expresiones del movimiento estudiantil, el gremio docente, las entidades territoriales -municipios y departamentos-, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, tienen intereses convergentes respecto a esta transformación y cuentan con una ventana de oportunidad sin igual, de cara a la discusión de la continuidad del Sistema General de Participaciones (SGP) en 2015-2016²¹.

Si se llegaran a construir lasos de unidad entre todos estos sectores sociales en torno a la exigibilidad del derecho humano a la educación, es posible que no solo se logre una mejor correlación de fuerzas para presionar una reforma favorable en el esquema de transferencias, sino que quizá el empuje de la movilización social resultante, colme el debate del próximo Plan Decenal de Educación y obligue a transformarlo en una verdadera constituyente educativa.

Es posible que ello permitiría vislumbrar, en los años venideros, un proyecto de ley estatutaria de iniciativa ciudadana que, con el respaldo de un amplio movimiento social, podría restituir las condiciones de realización del DHE al nivel de compromisos fundamentales del Estado, donde siempre debieron estar en materia de regulación. Ello marcaría por fin un horizonte de superación a los fallos estructurales que conservó la Ley 115.

20 Varios de estos países, además de aumentar de manera consecuente el presupuesto educativo (Argentina de 4,52% a 6,26% del PIB entre 1999 y 2011, Bolivia de 5,66% a 6,89%, Ecuador de 1,60% a 4,36%, Brasil de 3,88% a 5,82%, mientras que Colombia se mantuvo constante pasando de 4,44 a 4,45% en el mismo periodo), también lograron posicionar las condiciones de realización del DHE como uno de los compromisos básicos del Estado, bien a través de procesos constituyentes o de la discusión de nuevas leyes del sector. En el caso chileno, la movilización por el DHE ha sido un aspecto fundamental en la elección de la presidente Michelle Bachelet y ya ha producido importantes resultados en el campo de la legislación, como archivar proyectos de Ley que buscaban profundizar su privatización. Por su parte, Brasil viene de firmar, en junio de 2015, una Ley que garantiza un aumento progresivo del gasto público en educación hasta llegar a 10% del PIB, lo que sería el compromiso más ambicioso con la financiación de la educación, en toda la región.

21 De acuerdo con el Acto Legislativo 04/2007 y la ley 1176 del mismo año, el esquema de recursos del SGP tiene una vigencia hasta el 2016 y debe volver a discutirse su fórmula de asignación para las vigencias posteriores.

Referencias

- Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Publicado en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001.
- Amable, B. (2005). *Les cinq capitalismes*. Collection Economie Humaine. Seuil.
- Boyer, R. (2004). *La théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Collection Repères. París: La Découverte.
- Brazilian Campaign for the Right to Education. (2010). *Cost of Initial Quality Education per Student. A Brazilian Campaign' proposal for the financing of public quality education for all*. Sao Paulo: Brazilian Campaign for the Right to Education.
- Cajiao, F. (2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, nro. 34, enero-abril de 2004, pp. 31-47. Recuperado en <http://www.rieoci.org/rie34a02.htm>.
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2013). *Docentes y sindicalistas bajo amenaza en Colombia*. Publicado en: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/docentes%20y%20sindicalistas%20bajo%20amenaza%20en%20colombia.pdf>
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2014). *La financiación de la educación en Colombia: Reformar el Sistema General de Participaciones para garantizar el derecho humano a la educación*. Documento de trabajo (mimeo).
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2014). La exigibilidad de la gratuidad de la educación en Colombia: Una lucha ciudadana. Mayo de 2014. Bogotá. Publicado en: http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/informe_gratuidad_2014.pdf
- CLADE-Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2010). *El financiamiento de la educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de indicadores sobre el financiamiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Marco conceptual*. Sao Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2008). *Nueva Composición del Sistema General de Participaciones. Informe de impacto social*. Santiago de Cali.
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A, de 21 de diciembre de 1965.
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Aprobada en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Declaración Universal De los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento Conpes Social nro. 83. *Distribución del Sistema General de Participaciones once doceavas de la vigencia 2004*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Documento Conpes Social nro. 131. *Distribución del Sistema General de Participaciones once doceavas de la vigencia 2010. Ajuste a la distribución de la última doceava y el mayor valor de la participación de propósito general de la vigencia 2009*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes Social nro. 170. *Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia*

- 2014: *Distribución parcial doce doceavas de la participación para educación*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Educación. Ley de la Educación nro. 070 “*Avelino Siñani-Elizardo Pérez*”. La Paz, 20 de diciembre del 2010.
- Federación Nacional de Departamentos. (2006). *Posición de los Departamentos frente al Proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP*. Bogotá D.C.
- García Jaramillo, S. et al. (2013). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Resumen ejecutivo. Bogotá D.C.: Fundación Compartir.
- García, M. (2010). Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal en el País. En Universidad de Los Andes (Ed.), *II Congreso de Economía Colombiana*. Bogota, pp. 1-31.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social? Bogotá: Desde Abajo*.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2005). *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Laval, Ch. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós Ibérica SA.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.
- Ley 115 de febrero 8 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Congreso de Colombia.
- Ley 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Congreso de Colombia.
- Ley General de Educación-Ley No. 28044. Comisión Permanente del Congreso de la República del Perú. Promulgada en Lima, a los 17 días del mes de julio de 2003.
- Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2014. Estados Unidos Mexicanos.
- Ley No. 26.206. Ley de Educación Nacional. República de Argentina.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial No. 417 publicado el 31 de marzo del 2011. Presidencia de la República. Ecuador.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Santafé de Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Observación General Nro. 11, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Planes de acción para la enseñanza primaria (Artículo 14). 20° período de sesiones (1999) (E/C.12/1999/4).
- Observación General Nro. 13, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación (Artículo 13), 1999. 21° período de sesiones (1999) (E/C.12/1999/10).

- Ocampo, J. A. & Martínez, A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana. Recuperado de: <http://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adticaindustrialdenuevageneracic3b3n.pdf>.
- OECD-Organization for Economic Co-operation and Development. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- Ortíz, I. & Vizcaíno, J.R. (2013). La educación en Colombia desde la perspectiva del financiamiento: ¿capital humano o derecho humano? En Giraldo, C. (ed.). *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado* (pp. 315-333). Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Restrepo, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En Restrepo, D. (ed.). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, A. (2002). *La educación después de la Constitución del 91*. Bogotá: Magisterio.
- Save the Children UK (2006). *Financiamiento y presupuestos públicos en educación*. Publicación producida en el marco del proyecto: Educación inclusiva y de Calidad con Financiamiento Sostenible para los Niños, Niñas y Jóvenes más excluidos de Colombia en Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio, Soacha, Quimbaya y Montenegro. Bogotá: Save the Children Reino Unido y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.
- Sentencia C-376/10. Educación básica primaria en establecimientos educativos estatales, obligatoria y gratuita. Corte Constitucional de Colombia. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>.
- Tomasevski, K. (2005). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, vol. 40, pp. 341-388. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>.
- Tomasevski, K. (2006a). *Obligaciones de Derechos Humanos en Educación: El Esquema 4-A*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Tomasevsky, K. (2006b). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Recuperado de: http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf.
- UNEB-Unión Nacional de Empleados Bancarios (2005). *Deuda pública territorial: conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones*. Bogotá D.C.: Ediciones UNEB.
- Uprimny, R. (2007). *Bloque de constitucionalidad, Derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. Bogotá D.C.: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Recuperado de <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Ayala-RodrigoUprimny-Bloquede-Constitucionalidad.pdf>.
- Vargas, C. (2002). *Estudio para la reglamentación del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Vizcaíno, J. R.; Bernal, M. L. & Suescún, C. A. (2010). *¿En realidad es gratuita la educación en Colombia? Estudio de caso en tres instituciones educativas, a propósito del subsidio de gratuidad otorgado por el gobierno*. Bogotá D. C.: Proyecto Educación Compromiso de Todos.





La evolución del proceso de privatización de la educación¹

The evolution of the privatization of education

A evolução do processo de privatização da educação

Jairo Alonso Bautista

¹ Este artículo es resultado de investigación del proyecto: Evaluación de los procesos de privatización de la educación pública: el caso de las concesiones escolares en el Distrito Capital, Poner: financiado en el 2013 por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública

Jairo Alonso Bautista²

² Docente investigador, Escuela Superior de Administración Pública.
Correo electrónico: abautistaj@unal.edu.co

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

El artículo presenta una revisión de los principales argumentos y conceptos que han viabilizado los procesos de privatización de la educación, la presentación de los argumentos recorre las principales escuelas teóricas y enfatiza en la importancia del concepto de eficiencia como punto de arranque de toda la argumentación en favor de la privatización. El objetivo del documento es señalar el origen y dirección de los argumentos en favor de la privatización educativa.

Palabras clave: *Privatización, educación, eficiencia, competencia, calidad.*

Summary

The article presents an overview of the main arguments and concepts that have made viable the privatization of education, presenting the arguments through the main theoretical schools and emphasizes the importance of the concept of efficiency as the starting point of the whole argument in for privatization. The objective of the paper is to identify the origin and direction of the arguments in favor of educational privatization.

Keywords: *Infrastructure, education, efficiency, competence, quality.*

Resumo

O artigo apresenta uma revisão dos principais argumentos e conceitos que têm viabilizado os processos de privatização da educação, a apresentação dos argumentos percorre as principais escolas teóricas e enfatiza na importância do conceito de eficiência como ponto de arranque de toda a argumentação em favor da a privatização. O objectivo do documento é assinalar a origem e direcção dos argumentos em favor da privatização educativa.

Palavras chave: *Privatização, educação, eficiência, concorrência, qualidade.*

Introducción

La privatización ha sido un tema que aparece constantemente en las dinámicas de las políticas gubernamentales en Colombia, su aplicación en la reforma del Estado ha sido un argumento constante, que no se ha limitado a ningún sector de la actividad de intervención estatal.

A pesar de su uso, la privatización es un campo con poco nivel de análisis, la evaluación de los resultados de los procesos privatizadores no es un tema que ocupe lugares importantes en las agendas de investigación, ni en el debate de políticas públicas. La discusión sobre las privatizaciones toca profundos intereses de diversos sectores sociales, los cuales han convertido el debate sobre el alcance y los resultados de los procesos de privatización en un debate estrictamente ideológico, donde las posiciones son usualmente irreconciliables: o es una panacea para solucionar los problemas de ineficiencia y cobertura de los servicios públicos provistos por el Estado, o por el contrario, es una forma de concederle dádivas irrestrictas a unos operadores privados para que capitalicen rentabilidades particulares a costa de explotar recursos públicos.

Este debate es resultado de los conceptos errados que se han construido sobre el carácter de la privatización y la influencia que ha tenido en la reforma del Estado y en el realineamiento de las políticas públicas en Colombia. Usualmente se percibe la privatización solo como la “venta” de activos estatales, cuando en realidad la palabra debe emplearse para definir un amplio conjunto de procesos que buscan llevar tanto el Estado hacia el mercado como el mercado hacia el Estado (Guerrero, 2004).

Desde este punto de vista, la educación pública ha estado sometida a intensos procesos de reforma que acuden a los argumentos de la eficiencia económica como criterio elemental, y bajo tales argumentos se justifica la necesidad de privatizar las formas de ofertar el servicio educativo. Sin embargo, a diferencia de lo que puede suceder con otros sectores de la economía pública, el impacto de los procesos privatizadores no ha sido evaluado ni analizado, especialmente frente a indicadores de eficiencia, que se supone deberían haber mejorado sustancialmente con la introducción de procesos proclives al mercado (Ball & Youdell, 2007).

En el caso de la educación, las políticas proprivatización deberían haber logrado ganancias en la acumulación de capital humano, con al menos los mismos recursos financieros, materiales y humanos, y adicionalmente, garantizando un acceso equita-

tivo de todos los segmentos de la población. Muchas de estas promesas se han incumplido total o parcialmente, y los costos sociales de los procesos privatizadores no han sido calculados, especialmente en el espacio de la educación.

La privatización de la educación como concepto en evolución

No es necesario hacer una discusión muy amplia para comprender la importancia de la educación como motor de desarrollo de una sociedad, su contribución al crecimiento económico, a la acumulación y valorización del capital humano, a la equidad social. Todos estos son elementos demostrados por innumerales trabajos desarrollados en los últimos sesenta años en el terreno de las ciencias económicas y sociales.

Sin embargo, no hay un desarrollo suficiente en términos de la evaluación de los modelos de gestión de las universidades públicas y las políticas que los direccionan, en un contexto proclive a la privatización de las mismas, particularmente en el caso colombiano. En este sentido hay que señalar que la principal promesa de la privatización es que su sola aplicación lleva a que las organizaciones públicas sean más eficientes.

Pero eficiencia expresa un conjunto de racionalidades técnicas, financieras y políticas que deben ser leídas en el contexto funcional de cada organización, para una universidad pública un indicador de eficiencia no podría —no debería— ser el excedente o ganancia financiera, pues esta no tiene relación alguna con la actividad misional de la universidad pública. Los indicadores para evaluar la eficiencia de las universidades públicas han sido un tema relativamente nuevo en el contexto colombiano y regional, gracias a la creciente preocupación por las reducciones del presupuesto para la educación superior, preocupaciones que han desatado controversias sobre los mecanismos de medición de eficiencia y los incentivos financieros y económicos que se crean a partir de ellos.

No existe entonces una comprensión integral que relacione los procesos de privatización de los sistemas universitarios públicos con la aplicación de profundas reformas en la gestión interna y la regulación del sistema de universidades estatales incentivadas por agencias gubernamentales, ni los resultados concretos de estas en términos de la eficiencia de las instituciones.

Por ello, el presente trabajo propone realizar un estudio profundo sobre las transformaciones en la eficiencia de las instituciones universitarias públicas, orientadas por procesos de privatización endógena –endoprivatización–, que son característicos de la reforma de los sistemas universitarios en las últimas dos décadas.

Sobre la privatización de la educación se han desarrollado un amplio conjunto de elaboraciones conceptuales, muchas de ellas han decantado en debates estrictamente ideológicos que carecen de fundamento empírico y que se ubican en espectros diferentes –no necesariamente opuestos– del espectro político, y que se han incorporado de maneras diferentes a los procesos de reforma del Estado en las últimas tres décadas. En este sentido, hay elaboraciones que defienden los modelos privatizados de oferta educativa por su natural aporte a la mayor eficiencia de la actividad económica y el incremento de la eficiencia de los recursos usados en el proceso educativo, y otras que consideran que las privatizaciones son una manifestación del desmonte del Estado y de los derechos de los ciudadanos, y que ellas mismas constituyen un acto de corrupción en el cual se permite la explotación privada de beneficios colectivos. Entre ambos extremos, las ideas sobre la privatización educativa han construido un complejo aparato conceptual que ha evolucionado en la misma dimensión en que lo ha hecho la discusión sobre las privatizaciones y el debate sobre los límites adecuados de la intervención del Estado.

El hecho histórico es que los sistemas educativos se fueron construyendo al amparo de los Estados nacionales, la educación ha sido vista no solo como un derecho, sino como base de la socialización de los sujetos y en fechas más recientes como un requisito necesario para la valoración del capital humano. En casi todas las sociedades del mundo, hay un acuerdo tácito sobre la esencialidad de la educación –sea cual fuere– y la labor que le corresponde a los Estados en la garantía de una formación básica –el concepto de lo que es básico en educación es fuente de todo tipo de argumentaciones– en materia de instrucción y formación, el hecho es que el siglo XX es una época que consolidó al Estado como el principal oferente educativo, hasta convertirlo en el “regente educador” (Hosbawm, 2004). Durante este siglo también se hizo notorio el carácter de la educación estatal como educación de masas, una educación que asimilaba en buena parte los modelos organizacionales del modelo fordista, y que fue usada por los Estados como mecanismo eficaz de adoctrinamiento ideológico.

Desde mediados del siglo XX los pensadores del liberalismo radical expresaron sus reparos a la idea de una educación dirigida y ofertada por el Estado, justamente en estas críticas se fundamenta el concepto de privatización educativa. En 1960 Hayek (Hayek, 1997) planteaba en referencia al problema de la educación, la necesidad de desmontar los sistemas educativos estatales, los cuales deberían constreñirse al máximo, para dejar en libertad a las escuelas para formar e incentivar la creación de conocimiento en los individuos, las personas estarían dispuestas según él, a pagar un precio por este bien.

De manera complementaria, Hayek se acoge a la propuesta de Friedman (Friedman, 1955) de financiar no la oferta educativa, sino la demanda de la misma, a través de la creación de unos bonos –*vouchers*– que deberían cubrir al menos, los costos marginales de formación del sujeto en la escuela, mecanismo que a la vez, permite la libertad de selección por parte del individuo –su familia en realidad– sobre la escuela y el tipo de educación que quiere recibir, evitando el peligro de una formación ideologizada y totalitaria (Hayek F., 2007).

En realidad “La idea de los vales y la competencia entre escuelas no es un invento ni de Friedman, ni de Hayek: ya había sido planteada en el siglo XVIII por Adam Smith en *Wealth of Nations* y Thomas Paine en *The Rights of Man*” (Miñana & Rodríguez, 2003: 56), y tuvieron que esperar los tiempos de la crisis del Estado de bienestar en los países industrializados y de la crisis de la deuda externa en los países de la América Latina, para que se procediera a su implementación a gran escala.

En los años ochenta del siglo XX, los procesos intensivos de reforma del Estado, tanto en los países industriales como en los países en vías de desarrollo, usaron la privatización como forma principal de acometer la reorganización de la intervención del Estado. A la par, se implementaron los primeros procesos de reforma educativa en la educación básica que tuvieron como centro experimental el sistema educativo chileno, que desde 1978 comenzó con el programa de *vouchers* que imponían el criterio de financiación de la demanda en la financiación de la educación. Pero estos no eran los únicos rasgos que caracterizaban el modelo de privatización de la educación, especialmente porque el proceso no estuvo exento de fuertes oposiciones, que obligaron a diseñar nuevos modelos que tenían como objetivo llevar la educación pública al mercado, pero también –un fenómeno cada vez más presente– llevar el mercado y las elecciones de mercado al gobierno de la institución educativa.



En este contexto, los desarrollos que se iban dando simultáneamente en la teoría de las privatizaciones fueron fundamentales para el desarrollo de la reforma educativa. Hay que señalar que no solo en el campo de las teorías de la privatización se habla de la reforma educativa, esta se discute también en el marco de las teorías sobre el desarrollo, en el campo de las políticas sociales y también de manera más específica, en el terreno de la lucha contra la pobreza, así que las vías del ingreso de la privatización de la educación son múltiples y complejas.

Pero en concreto, el campo de la teoría de la privatización había avanzado mucho para finales de los años ochenta del siglo XX, Vickers y Yarrow (Vickers & Yarrow, 1988) consideraban que la privatización no podía entenderse como un fenómeno que afectaba solamente a las unidades que producían bienes y servicios de mercado, de las cuales el Estado era dueño, sino que era un proceso que se estaba desarrollando en todos los campos de la intervención del Estado. Para 1991 los autores habían logrado la construcción de una taxonomía de las privatizaciones, en la cual identificaban al menos tres tipos de privatizaciones:

1. Privatization of competitive firms- or, more generally, transfer to the private sector of state - owned enterprises operative in

- competitive product markets free from substantial market failures; 2. Privatization of monopolies – transfer to the private sector or state-owned enterprises with substantial markets power, like network utilities in telecommunications or electricity; and 3. Contracting out of publicly financed services, previously performed by public sector organizations to the private sector (Vickers & Yarrow, 1991: 112-113).

Años más tarde, los mismos autores señalan que “la evolución del concepto de privatización ha derivado hacia campos insospechados” (Vickers & Yarrow, 1996: 78) y estos campos justamente son los de las formas de gerenciar, administrar o gestionar las instituciones que hacen parte integral de las estructuras estatales. Este fenómeno se conoce inicialmente en los Estados Unidos como “Nueva gerencia pública” una denominación que acoge un conjunto amplio de procesos de reforma del Estado que tienen en común la intención de instalar las técnicas, procedimientos, lógicas, incentivos y dinámicas de las grandes corporaciones privadas en el aparato administrativo de las unidades de gestión estatal (Giraldo, et. al, 2010; Klisberg, 2012).

Autores como Guerrero (Guerrero, 2003a, 2003b; 2009) y Varela (Varela, 2003; 2005) han señalado que el trasfondo de los mecanismos de la nueva gerencia pública se identifican plenamente con intentos de llevar “mercado al Estado”, concepto

que se denominará genéricamente como endoprivatización o privatización interna y que autores como Molina identifican como “creación de pseudomercados, orientados a introducir principios de competencia en la oferta de bienes y servicios sociales por parte de las entidades estatales” (Molina, 1999: 56).

La endoprivatización se presenta bajo una multiplicidad de formas que van desde las reformas en las estructuras organizacionales de las entidades públicas, la reorganización de los procesos de trabajo, la introducción de sistemas de evaluación permanente o aleatorio sobre el desempeño laboral, culturas de calidad y eficiencia en la gestión organizacional medidas a través de indicadores de proceso y/o financieros, aumento de la autofinanciación de las instituciones públicas a través de la venta de bienes y servicios en el mercado, reducción relativa o absoluta de los costos de producción y/o funcionamiento de las instituciones, entre otras (Osborne & Gaebler, 1992).

Privatización y eficiencia

Como todo proceso social y económico, la privatización requiere de una justificación que garantice su aceptación por parte de los distintos grupos sociales, esto se logra en primer lugar mostrándola como resultado de la razón y el interés público (Giraldo, 2009). En este sentido, existen al menos tres argumentos comunes que conducen a relacionar la privatización con la eficiencia económica:

- i. La privatización permite eliminar las ineficiencias resultantes de la acción del Estado empresario, que conllevan a la expansión de los déficits fiscales, los cuales son a su vez un impedimento fundamental para el desarrollo económico (Uddin & Tsamenyi, 2005; Banco Mundial, 1997)
- ii. Introduce un sistema de incentivos a la creación de mercados competitivos (o parcialmente competitivos) que contribuyen al mejoramiento del bienestar social (Ochoa & Collazos, 2004; Banco Mundial, 1997) y finalmente,
- iii. Permite la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos originadas por factores políticos resultado del lobby o presión de sectores específicos sobre las instancias de decisión política, logrando una renta extraordinaria o un beneficio particular derivado del poder de influencia sobre las decisiones de los órganos legislativo o ejecutivo de un país (Banco Mundial, 1997; Wiesner, 2004).

La privatización se justifica entonces en el supuesto de que el mercado es inmune a la presión política la cual ofrece un principio de sanción social, mediante el cual los agentes son



juzgados justamente por su desempeño económico (eficiencia, rentabilidad, eficacia, etc.) y no por el poder político y las influencias que son capaces de ejercer. Al eliminar a los “tomadores de renta” mediante la “esterilización política” de las reglas de asignación de recursos, mejora la eficiencia asignativa, pues los recursos llegan donde su rendimiento económico es mayor (Brennan & Buchanan, 1997) de tal manera que la suerte de los individuos ya no depende de su lealtad política a los partidos o caciques electorales, sino de la sanción objetiva hecha por los mercados (Rawls, 1995; Bautista, 2009).

La reorientación de los incentivos por los cuales se guía la organización pública privatizada, requiere esquemas de gestión que posibiliten que estos cambios redunden en ganancias reales de eficiencia (Ochoa & Collazos, 2004), los cuales se complementan con nuevos sistemas de control y medición de la actividad económica, que dan cuenta de la nueva racionalidad en que la organización opera (Uddin & Tsamenyi, 2005).

Privatización y eficiencia en las Instituciones Públicas de Educación

Las Instituciones Públicas de Educación (IPES) han sido expuestas a diferentes formas de privatización. Ya en la década de los años 80 del siglo XX, diferentes instituciones y actores sociales se preguntaban por las trayectorias y las consecuencias de la privatización de la educación básica y superior en los Estados Unidos (International Council for Educational Development, 1987) y en especial, sobre las consecuencias de los nuevos modelos de financiación diseñados por el gobierno federal, y sus consecuencias en el acceso a las escuelas y Universidades, la autonomía de las instituciones y su capacidad para crear conocimiento y generar acumulación intensiva de capital humano, y más recientemente, el impacto de las medidas privatizadoras en el gasto en educación y en el crecimiento económico (Curs, Bhandari, & Steiger, 2011).

Pero no solo en Estados Unidos se agitó la preocupación académica por las consecuencias de la aplicación de modelos de privatización en la gestión de las Instituciones educativas, en América Latina, surgió una oleada de investigación sobre los modelos de reforma de las IPES y sus consecuencias en términos de las lógicas de eficiencia interna de las instituciones, los resultados de calidad, la diversificación de las fuentes financieras, la diversificación de los portafolios de servicios ofrecidos, los cambios en las estructuras salariales, la tercerización de servicios, y los cambios en las políticas públicas que gobiernan el sector (Segrera, 2010; Balán & García de Fanelli, 1993). La mayor parte de estas transformaciones han sido introducidas en las dos últimas décadas, a través de diferentes aparatos normativos y reformas organizacionales.

En Colombia, este tipo de análisis son escasos, lo cual se debe en primer lugar a que no hay una conciencia sobre la privatización de la educación, o por lo menos, estas consecuencias no alcanzan una dimensión importante en la discusión pública. Sin embargo, hay que destacar los trabajos del profesor Gabriel Misas, en los cuales se hacen descripciones importantes sobre los cambios organizacionales, morfológicos y políticos que operan en las Instituciones de Educación Superior, en el marco de las políticas de reforma de los años 90 y durante la primera década del presente siglo (Misas, 2004).

En segundo lugar, porque quienes toman decisiones en materia de educación superior buscan que las reformas de las IPES no sean percibidas como fruto de procesos de privatización, de-

bido a la impopularidad con que dichas políticas cuentan entre los sectores involucrados, por ello se muestran bajo denominaciones menos “problemáticas”: modernización, racionalización, efficientización, etc. (Chong & Lora, 2007).

Al evitar el uso del término privatización es mucho más fácil realizar las reformas privatizadoras sin generar movimientos sociales que entorpezcan las reformas y recurriendo a términos que la opinión pública considera como deseables o positivos. En realidad al revisar los procesos de privatización en Colombia, no se encuentra un documento de política pública que haga mención directa del término. Las consecuencias de este fenómeno van más allá de lo discursivo, pues los procesos de privatización pueden de esta manera implementarse sin estar regulados por ningún marco legal, de tal forma que las negociaciones y alcances de tales procesos no pueden ser fácilmente controlables.

Conclusiones

La privatización educativa tiene como premisa la idea de que todo lo que se hace en el entorno de lo privado y lo mercantil resulta ser más eficiente y de mayor calidad que lo que se realiza en la esfera estatal, más allá de este muy conocido argumento, los defensores de las políticas de privatización de la educación también argumentan a favor de una sociedad verdaderamente libertaria, pues la educación controlada y financiada por el Estado es ni más ni menos que un enorme y peligroso aparato de propaganda e ideologización.

En medio de los múltiples argumentos, la realidad es que estos se han usado de manera indistinta para promover las reformas necesarias y para promover la participación del sector privado en la oferta educativa. Los tipos de participación no se limitan al típico “empresario educativo” y tienen que leerse desde un espectro mucho más amplio.

Igualmente la privatización educativa no es la “venta de escuelas” y presenta una enorme amplitud de formas institucionales y administrativas, que ameritan un estudio mucho más profundo del cual este artículo es solamente una primera exploración conceptual.

Hay que llamar la atención en especial sobre la eficiencia educativa, un concepto que suele usarse con mucha frecuencia en el argot de los reformadores de la educación y el cual no es claro sobre lo que significa ni sus alcances, las asociaciones entre oferta privada-calidad y eficiencia son en este sentido “no lineales”, es decir, que no es posible asociarlas de manera automática.

Referencias

- Balán, J., & García de Panelli, A. (1993). *El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina*. Buenos Aires: CEDES.
- Ball, S., & Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Londres: Internacional de la Educación.
- Banco Mundial. (1997). *Informe mundial sobre el desarrollo: El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- Bautista, J. (2009). La muerte del leviatán: Lo público como problema contable. *LÚMINA*(10), 172-195.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1997). *El poder fiscal*. Madrid: Unión Editorial.
- Chong, A., & Lora, E. (Enero-febrero de 2007). ¿Valieron la pena las privatizaciones? *Nueva Sociedad* (207), 80-92.
- Curs, B., Bhandari, B., & Steiger, C. (2011). The Roles of Public Higher Education, and the Privatization of the Higher Education on U.S. States Economic Growth. *Journal of Education Finance*, 36(4), 424-441.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. R. Solo. *Economics and the Public Interest* (145). New Jersey, EEUU: Rutgers College.
- Giraldo, C. A. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Desde Abajo.
- Giraldo, C., et al. (2010). *La privatización en Colombia. Elementos conceptua-* *les para una comprensión integral de sus significados, impactos y dimensiones*. Informe de investigación. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.,
- Guerrero, O. (2003). *Gerencia pública en la globalización*. Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿Gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia RVG*, 8(23), 379-395.
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo “Management” público. (U. d. Zulia, ed.) *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 9(25), 9-52.
- Guerrero, O. (junio de 2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Revista Chilena de Administración Pública*(13), 6-22.
- Hayek, F. (1997). *Los fundamentos de la libertad*. Barcelona: Folio.
- Hayek, F. (2007). *The Road to Serfdom*. Chicago, EEUU: Chicago University Press.
- Hosbawm, E. (2004). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- International Council for Educational Development. (1987). Privatization of Higher Education: International Trends & Issues. Report of a Conference. *Privatization of Higher Education: International Trends & Issues*. (267). Racine, Wisconsin: ICED.
- Klisberg, B. (26 de septiembre de 2012). *Una nueva gerencia pública para la modernización del estado y afrontar los desafíos de la integración*. Obtenido de Orion 2020: http://orion2020.org/archivo/competencias_gerencias/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf

- Miñana, C., & Rodríguez, J. G. (2003). La Educación en el contexto neoliberal. D. I. Restrepo, *La falacia neoliberal: crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá).
- Misas, G. (2004). *La educación superior en Colombia: análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, G. (1999). *La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. Washington: INDES – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ochoa, H., & Collazos, J. A. (Octubre-diciembre de 2004). La evaluación del desempeño de las empresas privatizadas en Colombia: ¿coincide con la experiencia internacional? *Estudios Gerenciales* (93), 47-71.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, EEUU: Addison - Wesley Publishing Company.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Segrera, F. (2010). Trends and Innovations in Higher Education Reform: Worldwide, Latin America and in the Caribbean. Research and Occasional Paper Series. *Center for Studies in Higher Education*, 11.
- Twaites- Rey, M. (1993). La política de privatizaciones en la Argentina, Experiencias a Partir del Caso de Aerolíneas. *Realidad Económica*(116), 45-69.
- Uddin, S., & Tsamenyi, M. (2005). Public Sector Reforms and Public Interest. A Case Study of Accounting Control Changes and Performance Monitoring in a Ghanaian State-Owned Enterprise. (E. G. Limited, Ed.) *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18(5), 648-674.
- Varela, E. (2003). *Globalización de las políticas públicas y el declive de la soberanía estatal*. Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (2005). Las dimensiones actuales de lo público: a propósito de las interrelaciones entre Estado, management y sociedad. *Pensamiento y gestión* (18), 37-68.
- Vicher, D. (2009). *De la reforma administrativa a la reforma neogestionaria en Hispanoamérica*. Toluca, Mexico: INAP.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1988). *Economic Analysis of Privatization*. Massachusetts: MIT University Press.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 111-132.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1996). Aproximaciones económicas a la privatización. G. Bel, *Privatización desregulación y competencia?* Madrid: Civitas.
- Wiesner, E. (2004). El origen político del déficit fiscal. *Documentos Cede*(20), 1-34.





Paradigmas y tendencias en la Política Pública Educativa y la reglamentación del ejercicio de profesor e investigador¹

Paradigms and Educational Trends in Public Policy and regulation of the exercise of teacher and researcher

Paradigmas e Tendências Educacionais em políticas públicas e regulação do exercício do professor e pesquisador

Paulo Alberto Molina Bolívar

¹ Este texto surge enmarcado en el debate y la generación de propuestas para el reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior de Ecuador. Es producto de una consultoría para la elaboración de un documento de “Estudio comparado sobre las tendencias y paradigmas en carrera y escalafón del profesor e investigador”. Contó con el apoyo de Miguel Ángel Herrera Zgaibj y Juan Carlos García.

Paulo Alberto Molina Bolívar²

2 Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Educación de la Universidad Externado de Colombia.
Correo electrónico: pamolinab@unal.edu.co

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Este texto desarrolla una discusión y análisis en torno a los avances históricos de tres paradigmas relacionados con los sistemas de educación superior, la carrera y el escalafón del profesor e investigador, a partir de los cuales se derivan varias tendencias en la política pública educativa. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente esta se rige y se inscribe en unos modelos económicos que la determinan. Se intenta que esta reflexión sirva como insumo para elaborar una propuesta reglamentaria de la carrera docente.

Palabras clave: Educación superior, escalafón docente, paradigmas, política pública, Estado.

Summary

This paper develops a discussion and analysis on the historical developments of three paradigms of the systems of higher education, and career ladder teacher and researcher, from which derive several trends in public education policy. This, considering that is currently governed and enroll in some economic models that determine it. It is intended that this reflection as an input to develop a regulatory proposal for the teaching profession.

Keywords: Higher education, teaching scale, paradigms, public policy, State.

Resumo

Este artigo desenvolve uma discussão e análise sobre a evolução histórica do três paradigmas dos sistemas de ensino superior, e da carreira docente e pesquisador escada, a partir do qual derivam várias tendências da política pública de educação. Isto, considerando que é atualmente regulada e se inscrever em alguns modelos econômicos que a determinam. Pretende-se que esta reflexão como uma entrada para desenvolver uma proposta de regulamentação para a profissão docente.

Palavras chave: O ensino superior, a escala de ensino, paradigmas, políticas públicas, do Estado.

Introducción

El objetivo central de este artículo es establecer grandes paradigmas, tendencias y desafíos en la carrera y escalafón del profesor e investigador en los sistemas de educación superior en el mundo. Se intenta que esta sirva de insumo para elaborar una propuesta reglamentaria de la carrera docente.

El enfoque del presente estudio privilegia el análisis de las políticas públicas explicadas por la estructura social y el conflicto de clases y grupos sociales, asumidos en su complejidad simbólica y de sentido. En el interés de dar cuenta de “La especificidad del campo de los productores de las políticas y de sus discursos”, en el campo educativo, disuelta y entendida “como síntoma de racionalidades societales más profundas” (Cox; et al, 1993: 93).

Así mismo, según Cox, el análisis piensa otro actor en ese “continuo entre Estado y mercado”, una “tercera dimensión de coordinación-integración de los sistemas, que es el que se concibe como oligarquía académica o el sistema profesional”. De allí se configura el esquema triangular de Clark donde las “dimensiones y características más gruesas de la producción de políticas en un sistema nacional de educación superior dependerán (...) de su posición estructural respecto a los tres tipos ideales de coordinación-regulación planteados” (1993: 93).

Desde una perspectiva teórico-conceptual de totalidad abierta, la educación superior dependerá de los modelos económicos, su reflejo en la configuración del Estado y los proyectos culturales que se vayan conformando en cada una de las naciones; especialmente de las respuestas que la comunidad académica le dé a los desafíos que enfrentan en un contexto internacional, global, donde la subsunción real y formal del trabajo en el capital es un hecho probado y demostrable.

Un análisis de políticas públicas para el estudio de los paradigmas, tendencias y desafíos en la carrera y escalafón del profesor e investigador en los sistemas de educación superior, de cara a la constitución reglamentaria, exige entender la posición estructural que se le da a cada uno de esos tres tipos ideales, cuyo carácter heurístico posibilita el desarrollo positivo de la regulación.

Los paradigmas

Este texto da cuenta de los avances de los tres paradigmas centrales, a partir de los cuales se derivan varias tendencias en la política pública educativa, la reglamentación, la educación

en general y el ejercicio de profesor e investigador en el campo de la educación superior, en particular. Estos paradigmas se enuncian a continuación:

Paradigma Liberal-democrático tradicional

En este paradigma, la regulación de la carrera y del escalafón docente está atravesada por la dinámica propia de la constitución de la docencia como profesión liberal; la masificación de la educación en la perspectiva de la universalización como meta; así como por el posicionamiento de la defensa de los derechos conquistados por los trabajadores de la educación, que a la vez obra como una estrategia transformista de cooptación de sus luchas. (Ivanier, A., et al., 2004).

Desde este punto de vista, la docencia es entendida como *función institucional*; es decir, como una función pública que interpela al docente como un funcionario especializado. La característica central es que la “legitimidad de su trabajo reside en que el Estado le ha delegado la formación institucionalizada de niños y adultos” y como *rol ocupacional del profesor individual*. como profesional, “buscando dar cuenta de que su ocupación podría estar regulada bajo los mismos principios que los de las profesiones liberales” (2004).

Este paradigma tradicional, en disputa con el paradigma neoliberal, reconoce al profesor e investigador en su condición de trabajador de la educación, en su relación con los procesos de legitimación y consolidación de los Estados nacionales sujetos ahora a los mandatos de la gobernanza global. La carrera docente es a la vez una trinchera contra la desinstitucionalización neoliberal, porque “comprende ingreso, ascensos, concursos, calificación, disciplina y órganos de regulación de la carrera; por otro lado, condiciones laborales, incluye estabilidad, remuneraciones, licencias y perfeccionamiento” (2004).

Aquí, el papel del Estado integral, el complejo supraestructural de la sociedad civil más la sociedad política, teorizado por Antonio Gramsci, es garantía de los derechos laborales. El eje central de la política social bajo el paradigma liberal-democrático es la reivindicación de la educación pública como un derecho, separándola en lo posible y según los contextos, de la educación privada y religiosa, empresario del intelecto general, montado sobre las lógicas del americanismo y el fordismo, en suma del mercado.

El docente y el investigador siguen la imagen del intelectual orgánico burgués. Este se refiere a una concepción del trabajo docente que se asocia “con un sacerdocio laico, que entiende

al docente como un ‘representante-funcionario del Estado que conformó una mística del servidor público preocupado por las necesidades de ese Estado’, regulaciones que a su vez “eran funcionales a un modelo de instrucción pública autoritario, individualista y competitivo” (Imen, 2000: 5).

Dicha forma de concebir la relación docente e investigador encuentra sus raíces profundas en el desarrollo de la economía de intervención de Estado y el modelo fordista de producción capitalista, y conforme con el papel que ese modelo le dio a la ciencia y la tecnología, luego de las dos guerras mundiales, que se expresa en la configuración de una lógica de Estado social de derecho y la configuración de sociedades estratificadas, así como el aumento de la clase media como sociedad de masas. En síntesis, el ejercicio de la docencia se compatibiliza con el ejercicio liberal de la profesión (Birgin, 1999).

El paradigma mencionado tiene unos límites económicos que se van a manifestar en la crisis fiscal del Estado de bienestar de los años setenta. Porque la lógica del bienestar, que se nutre de la estrategia laboral del pleno empleo, es una lógica incremental que choca con el límite propio de los recursos. En el terreno de la educación superior se enmarca en la lógica de crisis fiscal derivada de la masificación, que, lógicamente, conlleva escenarios de ampliación de planta docente y de investigadores, cuyos límites se encuentran, necesariamente, con el recurso fiscal.

El fordismo, en sus cuatro niveles, tal y como lo entiende Bob Jessop, y en particular como sistema de producción, exige la producción en serie y el consumo masivo de lo producido. Lo cual en sociedades estratificadas y fragmentadas como las modernas, y más aún aquellas de la periferia capitalista, se traduce en aumento de la clase media y sus demandas, en particular, la cobertura y la calidad de la educación que se ofrece se torna crítica y urgente en los procesos requeridos por el paradigma del desarrollo (Carnoy, 1977).

Este fenómeno coadyuva a la consolidación de la tendencia hacia la masificación relativa de la educación superior, que atiende las demandas de la clase media y sus estratos, y obliga a una mayor contratación de docentes con su correlato en inversión fiscal, así como la incorporación de profesionales liberales, caracterizados por su doble condición en el ámbito de lo laboral; por un lado, con el ejercicio “autónomo” de su actividad en el mercado, en el que se atiende al “cliente”, no hay control público de su actividad y el poder político no lo regula, y por otro lado, su labor de docente donde la pedagogía queda relegada a un plano secundario.

Ahora bien, en la configuración de la profesión docente va a jugar un papel central la tensión entre el triunfo de la intelectualidad orgánica liberal, el establecimiento del intelectual tradicional “La visión del profesor universitario como intelectual refuerza la idea del académico dividido acorde a sus conocimientos profesionalizados, que intensifica la fragmentación del capital cognitivo de la sociedad (Barnett, 2001: 34). Esta idea que han generado las llamadas tribus y territorios (Becher, 1989) se ha convertido en un punto esencial para el estudio de los académicos universitarios”,

y la burocratización de la profesión docente. También están en constante pugna y/o acomodación la perspectiva académica tradicional “Este enfoque resalta el hecho de que la enseñanza es el principal oficio de los profesores; pone el acento en el proceso de transmisión de conocimientos y de adquisición de la cultura pública que ha acumulado la humanidad. El docente bajo esta premisa debe ser un especialista en el manejo de los contenidos y su eficiencia se liga estrechamente al dominio de las disciplinas. Esta rama considera por tanto que cuanto más conocimiento posea el docente, mejor podrá desarrollar su función de transmisión, que en esencia consiste en poseer la habilidad de exponer los componentes fundamentales de las disciplinas de saber en forma clara y ordenada” (Romero, L. P.: 6), para la que el proceso de enseñanza es mecánico, apegado a los contenidos y a la epistemología de la disciplina concreta y la perspectiva práctica, en la que “las apreciaciones en torno a la naturaleza del trabajo docente descansan en la dimensión epistémica de la práctica autónoma ” (Romero, 2004: 10).

En la construcción de este paradigma encontramos un hito fundacional en América Latina, la denominada Reforma de Córdoba y su impacto en América Latina (Portantiero, 1978), cuyas motivaciones centrales fueron: la necesidad de un cogobierno, de un monopolio de la educación pública, así como de la gratuidad y de una estructura corporativista de gestión (Rama, C. n.d.:1).

Conviene recordar el testimonio elocuente de uno de sus protagonistas, Julio V. González, pronunciado en el Ateneo de Buenos Aires, un quinquenio después de la reforma universitaria.

Esto decía González, en perspectiva crítica:

Llega el 15 de junio, día de la elección (de rector para abajo), y la tendencia estudiantil es derrotada. La juventud despierta entonces a la realidad de un problema que ella había planteado sin conocer el verdadero valor de sus términos, y a la verdad del momento que vivía. Si reformados los estatutos de acuerdo con sus aspiraciones



eran igualmente derrotados, ¿dónde residía el mal?... El mal no estaba en los malos estatutos, sino en la tendencia, en el régimen, en los hombres que dominaban en la universidad y fuera de ella... Los estudiantes solos no vencerían jamás, porque la profundidad de aquellos males exigían la intervención de otros elementos, de otras fuerzas (Portantiero, 1978: 345-346).

Pese a que el modelo de universidad que se adoptó con tal reforma era bastante rígido en sus marcos jurídicos y padecía la ausencia de mecanismos institucionalizados de evaluación, con este se logró dar cabida dentro de las universidades a nuevas clases sociales surgidas en el marco del cambio en el rol del Estado, el mercado interno y la industrialización sustitutiva (Rama, C., n.d.:2). Lo que a la postre redundó en la tendencia a la masificación.

De esta manera, el pensador argentino José Ingenieros leyó aquel proceso de reforma, iniciado a instancias de los estudiantes en 1918, en un escrito titulado *La revolución universitaria se extiende ya por toda América Latina* (1924):

En cien revistas estudiantiles se reclama la reforma de los estudios en sentido científico y moderno, se afirma el derecho de los estudiantes a tener representación en los cuerpos directivos de la enseñanza, se proclama la necesidad de dar carácter extensivo a las universidades, y se expresa, en fin, que la nueva

generación comparte los ideales de reforma política y económica que tiendan a ampliar en sus pueblos la justicia social (Portantiero, 1978: 347).

Algunas de las características de este modelo universitario son autonomía, cogobierno, monopolio estatal en términos financieros e ideológicos, ausencia de competencia y escasa innovación tecnológica. Acá la pertinencia era un asunto político y el control de calidad era prácticamente inexistente, toda vez que este constituyó la universidad en un factor vital de los planes de desarrollo nacionales; aunque existiera por contraparte una posición crítica que auspiciaba la movilización social.

Hasta ese momento existe un capitalismo más productivo, pero el Estado integral sufre la enfermedad del gigantismo burocrático y la ineficiencia administrativa, a la vez que resulta ser el principal empleador de la sociedad civil. El consumo masivo parecía estar dictado por la tendencia a la formalización del trabajo asalariado y de la economía. Razón que explica por qué la Organización Internacional del Trabajo pretendió laboralizar el trabajo en el mundo.

En este escenario, se va consolidando la crítica al burocratismo y la gremialización de la educación, de la que las prácticas sindicales ligadas a la defensa visceral de los derechos que tenían como trabajadores, casi siempre ligadas a prebendas económicas,

impedían en muchos casos, un ejercicio reflexivo en torno al significado del derecho a la educación, especialmente con principios nucleares como la pertinencia y calidad de la educación.

El modelo de universidad desarrollado en América Latina llegó a sus límites cuando, junto a otras causas la financiación estatal no se correspondía con la demanda de educación superior. Adicionalmente, gracias a la preeminencia de las profesiones tradicionales se creó una distancia entre las universidades y el aparato productivo que buscaba para entonces su diversificación con el objetivo de enfrentar los retos de la crisis del modelo económico de la época.

Una de las principales expresiones de la crisis fue el desempleo creciente de los profesionales y lo que se conoce como fuga de cerebros. En esta crisis, existió además una presión ejercida por los trabajadores docentes y no docentes, en la medida que la universidad incrementó sus gastos corrientes y restringió su desarrollo académico (Rama, C. n.d.: 4).

Desde finales de la década de los años setenta, estos hechos llevaron a la aparición de una segunda reforma, cuyo laboratorio por excelencia fue Chile, esta reforma trajo consigo un nuevo paradigma, marcado por un proceso de mercantilización de la educación. Un hecho significativo en este proceso fue el incremento de instituciones privadas y la reducción relativa del peso de la educación superior pública. Aunque también en esta etapa hay que agregar un proceso de diferenciación al interior mismo de ésta. La educación superior se diferenció con la aparición de universidades regionales, experimentales, e incluso municipales (Rama, n.d.: 5).

Paradigma neoliberal dominante

Este paradigma corresponde a la segunda reforma educativa en América Latina. Signado por la lógica neoliberal, que propugna por la aparición de otros modos de gestión institucional ligados a concepciones gerenciales, cambios en los ciclos y a la aparición del sistema de créditos. Asimismo, se le da mayor preponderancia a otros tipos de instituciones de educación superior no universitaria; se presentan cambios importantes en las formas de financiamiento y en el modelo de gobierno, resaltando un cambio de la oferta a la demanda; se imponen mecanismos de evaluación y acreditación, reformas curriculares y mecanismos de remuneración asociados a la productividad (n.d.: 6).

El incremento y la diversificación de las instituciones privadas de educación superior trajeron consigo un incremento en la cobertura de la educación superior, como mecanismo supletorio



de la tendencia a la masificación. Pero a cambio de ello se dio un descrédito de la educación pública, en la medida en que su rentabilidad se puso en duda por los problemas que la aquejaban: politización, discontinuidad, saturación, descenso en la calidad, pérdida de la eficiencia como instrumento de movilidad social y dificultad de acceso a la universidad pública (n.d.:8).

Este paradigma está constituido a partir de la acción performática inicial de un discurso hegemónico, una variante específica del “pensamiento único”, que durante la década de los años noventa presentó y afianzó las propuestas de desregulación y “flexibilización de las relaciones laborales como única alternativa para transformar la carrera docente” (Ivanier, A. et al. 2004: 7). Este también exige la cabal comprensión y alcances de la:

Teorización del capital humano como el factor determinante de la productividad con Shultz; por la relación entre salarios y productividad dada por el aumento del capital humano con Mincer [...] por las características del conocimiento desarrollado en la tercera ola en la organización de las sociedades y la transferencia de poder hacia los trabajadores simbólicos con Toffler; por la forma que asume el nuevo escenario de los comercios en red en la galaxia internet con Castells (Rama, 2008).

Por destacar los más influyentes. Además, todos otorgan centralidad a la categoría de capital humano en la productividad capitalista globalizada.

Para este paradigma la imagen del docente, en términos de profesión, está estrechamente relacionada con la figura del técnico ejecutor. Es decir, la carrera docente estaría sujeta al devenir de la lógica tecnocrática que, bajo la impronta desarrollista económica, asocia al profesor universitario con un técnico del saber social y/o natural, en lo fundamental. Los estatutos

y reglamentaciones docentes avanzan en “el cercenamiento de aquellos derechos que los trabajadores de la educación han conquistado en el marco de la lucha histórico política”, por lo que la regulación laboral se introduce a la “agenda educativa” como desarrollo de políticas públicas (Ivaner, et. al. 2004: 8).

Ello basado en la justificación de un discurso que insiste en la necesidad de “profesionalización” de la docencia, desburocratización de la educación superior, especialmente de la universidad pública, así como la introducción de los criterios propios de la competencia del mercado capitalista, el ánimo de lucro sujeto a los modelos de eficacia y eficiencia en la gestión de lo público. La lógica discursiva atacaba, por igual, los procesos de gremialización de los sindicatos que afectaban la calidad educativa y anquilosaban el desarrollo de la educación superior.

Acá es central la instauración de una carrera ligada al mérito definido por parámetros globales de los centros dominantes, la concepción de la educación como bien transable o servicio-mercancía y el tránsito impuesto de ciudadano a cliente. Lo cual implica, en últimas, la privatización de lo público y la construcción de un “modelo cerrado y totalizante” (Ivanier, A. et. al. 2004: 7).

En las universidades latinoamericanas, como lo advertía Hernán Courdard en 1993, la escasez de recursos (Para ver un estudio más detallado de las baterías que se empezaron a descargarse se recomienda el artículo de José Joaquín Brunner “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo Contrato” En: Balán, J. et. al. 1993: 45-86.), obligó a que las políticas de ajuste fiscal afectaran a las políticas públicas de educación superior, bajo la idea de que “a partir de la crisis de financiamiento, se han puesto en cuestión las relaciones tradicionales entre Estado y educación terciaria” (Balán, et. al. 1993: 17).

La configuración del escalafón, cualquiera que esta sea, ha de tener en cuenta tales criterios y debe ser capaz de medir competencias y rendimientos de los docentes, bien como investigadores o como profesores, relegando a estos últimos la función de “bajar a la práctica de manera simplificada, el vitae prescrito alrededor de objetivos de conducta”, (Romero, 2004: 9). Para precisar lo dicho, “El técnico docente es el que asume la función de aplicación de los métodos y del logro de los objetivos, y su profesionalidad se identifica con la eficacia en esta aplicación y logro” (Welker, 1997, citado por Romero, 2004).

Esta forma de concebir el trabajo intelectual especializado se encuentra estrechamente ligada a la consolidación de una

economía de mercado globalizado y a una transformación en el modo de producción postfordista que fue hegemónico en el sistema capitalista internacional hasta su crisis de los años sesenta y setenta. Ambos desarrollos incrementan las brechas sociales, que requieren de un Estado mínimo y sitúan en el comando de estas transformaciones a la sociedad del conocimiento y el desarrollo de las nuevas tecnologías. Estas permiten argumentar la supuesta consolidación de la sociedad de conocimiento a nivel planetario vía Estado red (Castell, Estado Red).

Mientras que las formas de producción material se mantienen, se produce el simultáneo despliegue y afianzamiento de las formas inmateriales de la producción que articuladas a las primeras las sobredeterminan y catalizan la ciencia, la educación y la nueva cultura sujetas todas ahora a los “imperativos” de la productividad del capital social y humano, tal y como lo teorizan Robert D. Putnam, en términos de capital vínculo y capital puente, el sociólogo Neil J. Smelser, y sus seguidores estadounidenses, cuando dan cuenta de los procesos de participación y preservación o cambio de la comunidad política (Putnam, 1993). En suma, se va constituyendo el espacio tiempo de la biopolítica y el biopoder, según Michel Foucault y Gilles Deleuze, quienes ponen en cuestión las bondades advertidas de la modernidad burguesa dominante, en otras palabras, el paradigma del americanismo y el fordismo juntos.

En la posmodernidad predomina la producción biopolítica en el movimiento de la globalización capitalista, Negri y Hardt lo expresan de este modo: “Biopoder es la forma de poder que regula la vida social desde su interior, siguiéndola, interpretándola, absorbiéndola y rearticulándola (...) Como dice Foucault, “La vida se ha convertido ahora... en un objeto del Poder”. Entonces el biopoder se refiere a una situación en la cual lo que directamente está en juego en el poder es la producción y reproducción de la vida misma” (Hardt, M. & Negri, T., 2000).

En el campo de la educación se trasladan las proposiciones de los enfoques tayloristas, a la práctica de las profesiones en su nivel superior. Para el caso de los docentes se transpone a ellos la racionalidad técnica al ejercicio de su profesión: “se trata de prescribir un conjunto de reglas o técnicas producidas por otros, que guíen racionalmente el pensamiento y la actuación docente” (Romero, 2004: 9).

Los principales receptores y promotores de esta corriente técnica están inscritos en los organismos de gobernanza global como el Banco Mundial que “en sus postulados básicos interpreta la acción docente, como un insumo más, susceptible de

ser transformado” (Torres, 1997: 30). Así mismo, este bloque intelectual de expertos internacionales, asume el conocimiento desde una visión que considera que todos los aprendizajes se producen de la misma manera, llevando la división técnica al trabajo escolar, la medición de aprendizajes a la evaluación educativa, “proponiendo el uso de técnicas, exámenes, baterías y test que se aplican en forma indistinta para cualquier tipo de sujeto independientemente de su conformación histórico social” (2004: 9).

En este contexto, el discurso neoliberal establece un modelo “competitivo y diferenciador” para las universidades públicas, a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Este giro manifiesto marcó una tendencia en la que las universidades en América Latina “han devenido cada vez, menos públicas, menos autónomas, menos democráticas”; fundadas en el re-establecimiento de un “orden vertical y meritocrático, coincidente con el pensamiento de los conservadores, para quienes la idea de orden y disciplina es una necesidad básica” (Tello et al., 2009: 243).

La autonomía fue tomada como bandera para los procesos de descentralización, en los que el ejercicio de responsabilidad de la nación, en términos financieros, se delegó a las entidades territoriales o en las instituciones de educación superior, las cuales se han visto forzadas a incrementar sus recursos propios en una relación estrecha con el sistema privado, permitiendo de esta manera una desregulación estatal de las relaciones propias del quehacer universitario.

La cultura de la evaluación (Se organiza un esquema neoinstitucional en el que “se incorporan instancias públicas independientes del gobierno y de las corporaciones, que se encarguen de ejercer las funciones regulatorias y de informar sobre los establecimientos y sobre la marcha del sistema en su conjunto (...) El gobierno nacional (...) adquiere un doble rol: debe velar por el correcto funcionamiento de los esquemas evaluativos que se adopten, y adquiere la capacidad reactiva, quizá por primera vez, de orientar y promover el desarrollo del sistema mediante los instrumentos con que cuenta para ello, especialmente su potestad para fijar prioridades, objetivos y metas y su capacidad para distribuir recursos y generar incentivos para promover su consecución”) se imponía de esta manera como eje ordenador en las instituciones educativas, adaptación que apuntaba en

... realidad a instalar la lógica mercantilista acerca del conocimiento, su generación y transmisión, con posiciones teóricas hegemónicas dando lugar al establecimiento de un pensamiento

único en las diferentes áreas disciplinares [...] en las universidades, esta hegemonía se manifiesta con valoraciones diferenciales de determinadas actividades o funciones, en detrimento de otras (Tello, 2009: 244).

La evaluación se convierte en un escenario de rendición de cuentas constante, derivada de lógicas gerenciales del capital humano, cuyos indicadores están directamente relacionados con criterios eficientistas y economicistas en términos de recurso fiscal, lo que configura lógicas de relación costo-beneficio como las indexadas en las propuestas de subsidio a la demanda, con los efectos que estos índices traen en la configuración de la reglamentación docente y la flexibilización laboral.

Así entonces, se configura una relación en la que la generación de incentivos económicos y simbólicos fortalece el rol de investigador y el perfeccionamiento, en razón de su categorización, a la vez que relega a la docencia y la extensión como “actividades no meritadas en todas sus dimensiones porque la mercantilización del conocimiento las ha despojado del sentido y potencial social y político que ellas implican” (2009: 244).

Así prospera la escisión, cada vez más marcada, entre el profesor-docente (PD) de educación superior y el investigador-silente (IS). Este último asiste, experimenta y se incorpora en particular, a los procesos de elitización del conocimiento, dictados por la división internacional del trabajo y el papel de punta, en el mejor de los casos, que tiene el desarrollo de la ciencia, la técnica y la tecnología.

Las relaciones de las instituciones de educación superior con el entorno, con el desarrollo de la nación en el sentido clásico, se ven relegadas a las relaciones propias de las necesidades y exigencias del mercado. La identidad del profesor, en su contenido pedagógico-político, es reemplazada por la identidad del técnico, el ejercicio de la docencia es reemplazada por el ejercicio de la investigación que exige el modelo de desarrollo en el marco del capitalismo académico. En ese sentido, la imposición de la nueva división del trabajo intelectual en el capitalismo tardío se especializa aún más, cuando separa “a los planificadores, los evaluadores, los supervisores, por lo que la función docente queda relegada a la de ejecutor de la enseñanza (...) aparece la organización del currículum como proyecto educativo elaborado por ‘otros’ constituyéndose en un objeto de control social” (Ricci, 2011: 4).

Para el discurso neoliberal dominante la profesionalización es utilizada como categoría neutra, para legitimar su dominación sobre los procesos de intensificación, precarización y descali-

ficación del trabajo docente: “a partir de la apelación a ciertas imágenes de la profesionalización liberal ligadas al status, la distinción y la autonomía, el profesionalismo se instala como un ideal. La apelación al discurso de la profesionalización ‘(...) oscurece las condiciones reales, la sumisión en la estructura, las condiciones semejantes a otros trabajos (...)’ (Birgin & Davini, 1994: 82). La retórica del profesionalismo constituye una operación ideológica que logra afianzar la organización tecnocrática del trabajo” (Ivanier, A. et. al. 2004: 14).

Resumiendo, la retórica y la política educativa neoliberal reducen la función del profesor-docente (PD) a la de ejecutor de la enseñanza. Por otro lado, la pedagogía política, crítica de la desigualdad, y la exclusión sistémica, la relación de transformación de su entorno, y las lógicas de extensión, quedan proscritas de este escenario, a no ser que coadyuve a utilizar de manera eficaz y eficiente la aplicación de decisiones técnicas, ligadas al “uso racional” del recurso, donde la racionalidad deriva de las lógicas propias del mercado.

Ahora bien, dentro de este marco podemos ubicar tres tendencias relevantes en el rumbo actual de la educación superior: la desnacionalización de su diseño institucional, la adaptación funcional al proceso de globalización económica preponderante en el mundo, y la articulación de sus principales ejes a la política fiscal. Todo ello concuerda con los programas de ajuste estructural “sugeridos” por la banca internacional para las economías en vía de desarrollo y las denominadas “emergentes” (Múnera, 2005).

Paradigma democrático alternativo: el filósofo democrático de lo común

Hacer multitud, es hacer democracia

Toni Negri

El bien común entendido como potencia constituyente de lo común propicia e incluye un tránsito de transformación científico-educativa, porque va más allá de la discusión entre lo público y lo privado. Bien común es para el filósofo Baruch Spinoza, en la fundación de la modernidad, la potencia constituyente de lo común propio del liberalismo clásico que privilegia la separación de las dos esferas. En la presente reflexión se asume la realidad de lo común como constitutivo de la vida material y en ese sentido, como inmanente al orden social constituyente, entendiendo que buscamos una sociedad democrática que se autovalorice y se autoinstituya (Negri, 1994; Castoriadis, 2007).

La premisa de la que se parte en este análisis es que lo común no es lo público. Vale decir, no está definido por

la forma de Estado o la sociedad civil, sino que hace parte de lo social como ámbito autónomo, creador de la riqueza social, individual y colectiva. En clave marxiana se afirma que lo común es el trabajo social autovalorizado en pro de la democracia participativa. En la vida pedagógica, en la formación universitaria, la potencia constituyente de lo común implica el reconocimiento de la identidad del profesor como trabajador asalariado inscrito en la división social del trabajo, pero a propósito de la función de intelectual, democrático, transformativo u orgánico, que trasciende el ámbito de la técnica y de la instrumentalización para pasar al plano de la formación de ciudadanos democráticos que organicen una sociedad donde se autovalorice el trabajo social (Gramsci, 1997).

En este paradigma podemos encontrar una propuesta afín que ubica al profesor como un intelectual crítico, lo cual conlleva una acción autónoma y emancipadora que deja atrás las prácticas de coerción y dominación (Romero, 2004: 12). Se trata de un profesional reflexivo con la capacidad para oponerse a las formas de deformación ideológica propias de una sociedad donde la dominación es la forma de ejercer la pedagogía y el gobierno de los sujetos.

En esa misma línea de análisis nos encontramos con dos enfoques (Romero, 2004: 12). El primero de ellos es la investigación acción, que implica la praxis en la misma investigación, y el segundo enfoque es de la reproducción y resistencia, ligado al hacer sociológico de Pierre Bourdieu que plantea que los profesores reproducen la dominación burguesa, pero también que a partir de la resistencia, por ellos ejercida, se crean las condiciones de posibilidad para constituir sujetos autónomos en la medida en que obtengan la hegemonía de prácticas sociales democráticas. Ello es así en cuanto a la función estratégica que la labor de profesor universitario entraña.

Por otro lado, Giroux señala que los docentes deben ser tratados como “intelectuales transformativos” pues forman ciudadanos activos y críticos del orden. De ahí que a los profesores no se les ubique sólo como partícipes de ideologías tecnocráticas e instrumentales (Ivanier, A., et. al., 2004: 15).

Para entrar en el debate con este paradigma democrático, traemos a colación una experiencia más detallada que alimenta la reflexión sobre la autonomía de los sujetos y la pedagogía como forma de acción política democrática. El pensador y político italiano Antonio Gramsci en sus *Cuadernos de la Cárcel* (1986) registra la categoría analítica de “intelectual orgánico”

para referirse al militante político en tanto “filósofo democrático” puesto que su labor es organizar a los grupos y las clases subalternas en un proyecto de reforma intelectual y moral que pretende ir más allá de la sociedad capitalista, a una sociedad autorregulada, autónoma (Castoriadis, 1997).

En la perspectiva analítica de Gramsci, aquellos que tienen la función de ser intelectuales orgánicos en una época histórica, en una formación social determinada cumplen una tarea en la división social del trabajo: la organización de la contra-hegemonía en la sociedad civil. Vale decir, la nueva concepción del mundo creada a partir de una voluntad nacional popular, nacida desde los que se saben subalternos y al margen de los beneficios de la riqueza social. Es lo que señalamos de la potencia de lo común en el plano de la organización de lo nacional. Tal es un ejercicio de autonomía individual y colectiva.

Entonces, el docente investigador tendría la obligación social, con los grupos a los que pertenece, de cumplir este papel de dirección intelectual y moral. Y si articula un proyecto político desde la emergencia de los subalternos esta es de suyo una iniciativa con una organización democrática que se reclama alternativa, constituyente y autónoma. Un intelectual orgánico de los subalternos es un hombre democrático o una mujer democrática que ejerce para las amplias mayorías la filosofía de la praxis, que combina la filosofía, la ética y la política. Ejercicios que son propios de la ciudadanía en su autonomía.

Aquí filosofía y política ética no son un asunto retórico, sino de autoformación de ciudadanía en la que se asume la reflexión por lo justo y se autoinstituye la sociedad con sus imaginarios histórico-sociales que quiebren la tendencia de la explotación, la enajenación y la dominación capitalista (Castoriadis, 2007; 1997).

Visto así, el profesor e investigador como intelectual orgánico tiene una relación directa con el ejercicio de la pertinencia educativa, no en términos económicos, sino sociales y políticos. De allí la exigencia ética y moral propia del político, en el sentido de abordar holísticamente el ejercicio de su función pública, donde por supuesto el tema de la calidad educativa, la actualización pedagógica y científica juegan un papel central, de cara a la potencia constituyente del trabajo humano; derivada de la organización de los grupos sociales y de la tarea que tienen la educación y la investigación en el marco del desarrollo de la sociedad.

Para ello necesita de una iniciativa pedagógica, filosófica y ética que articule y dirija, a través de la cultura de los de abajo,

los subalternos, la constitución de ese nuevo Estado democrático. La educación se convierte así en el ejercicio estratégico de la política democrática en la sociedad civil. Sin educación no habría dirección política y económica que quiebre la tendencia a la dominación capitalista; es decir, un nuevo orden que se reclama revolucionario y democrático.

Así la institución imaginaria de la sociedad, ese nuevo Estado democrático que piensa algunos procesos en curso; como sucede en Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador, requiere de articular un proyecto de reforma intelectual y moral desde la condición de la educación y la cultura. En ese contexto, es fundamental pensar la labor de los profesores como intelectuales orgánicos que forman ciudadanos autónomos.

Así, la pedagogía política del intelectual orgánico va más allá de la lucha por el poder pues busca la transformación del ser humano en una nueva verdad histórica, la democracia y el bien común de la sociedad. En concreto, se ubica en la formación de una ciudadanía constituyente, cualificada en el saber, el arte y la ciencia, que se estructura en una organización política democrática, en cuanto que hay en ella un acento permanente de la participación y la decisión de los individuos (Negri, T., 1994; Castoriadis, 2007).

Así pues, un intelectual orgánico debería formar ciudadanos, hombres y mujeres que construyan un nuevo mundo donde se valore y libere el trabajo inmaterial, la ciencia, el arte y la cultura. Lo cual quiere decir que la reforma intelectual y moral es una reforma democrática a favor de los subalternos y de las amplias capas de la sociedad. Y toda reforma intelectual y moral es una reforma política en las concepciones del mundo, al decir de Gramsci (1997).

Entonces para el intelectual orgánico educar es cualificar el pensamiento y la acción de los ciudadanos. Individuos todos que se reconocen en un ejercicio de autonomía democrática y autorreflexión orgánica; esto es, hacen suyo el precepto de pensar y actuar por sí mismos en pro de un proyecto común.

Para Gramsci (1997) sin educación democrática, sin pedagogía contra-hegemónica, sin la reforma intelectual y moral de los subalternos no se puede cambiar el orden político, ni edificar un nuevo Estado. Por ello, la labor del profesor y del pedagogo es estratégica en el espacio de la cultura democrática. En la sociedad civil, la universidad y el sistema educativo, se convierten en una trinchera de la lucha ideológica y cultural; epicentro de la reforma intelectual y moral que forma ciudadanos democráticos. En este enfoque lo político no busca la



lucha por los votos para gobernar, al contrario, quiere que se autoinstituya la sociedad desde los escenarios de la universidad: el profesor universitario dirige la conformación de una conciencia crítica, libre y autónoma en los estudiantes, fomenta y garantiza la democracia. Autonomía individual y colectiva, como la llama Castoriadis (2007, 1997).

En el mismo ámbito del conocimiento, tendríamos que referirnos a propuestas que contemplen la mayor complejidad en la estructura del conocimiento, que planteen retos a la estructuración del reglamento del docente y/o investigador, en el escenario donde, según Morin, existe la supremacía de un conocimiento fragmentado de acuerdo con las disciplinas que impide develar el vínculo entre las partes y las totalidades (Morin, E., 2000: 18).

Por otro lado, en materia de evaluación es necesario “superar el concepto internalizado de la práctica de la evaluación desde la mera función regulatoria, de control” que plantea el paradigma neoliberal (Tello, 2009: 247), para exigir escenarios docentes en los que la evaluación contenga sentidos éticos, filosóficos y políticos específicos, en tanto la producción intelectual de los profesores y la cualificación de los estudiantes hace posible la construcción de la autonomía individual y colectiva. Tales escenarios, pese a la dificultad que presenta su implementación, conducen a un consciente acto de autoconocimiento sin el cual es imposible edificar algún proyecto de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo. Lo anterior tanto para las instituciones como para los actores asociados al proyecto educativo superior. Aquí la potenciación de la autonomía es fundamental, el desarrollo de mecanismos de evaluación que conlleven a lo aquí anotado se constituye, sin duda, en un desafío central en la construcción de las regulaciones propias del escalafón docente.

Partiendo de varias experiencias de campo, en la práctica, el paradigma alternativo busca y requiere la permanencia y multiplicación de escenarios de autogestión educativa que involucren la acción autónoma y emancipadora de sus participantes, “que se libera de las visiones acriticas que provienen de los presu-

puestos, hábitos, tradiciones y costumbres a incuestionables, así como las formas de coerción que tales prácticas suponen” (Romero, 2004: 12).

Este tercer paradigma alternativo se nutre de las experiencias en curso, donde hay evidentes procesos de hibridación y eventos no lo suficientemente asimilados por los intelectuales y gobernantes en los propios países, pero que claramente muestran la iniciativa de la emergencia y reemergencia de ejercicios contrahegemónicos.

Por ejemplo la experiencia ecuatoriana antes y después del presidente Correa es significativa. En particular, el acontecimiento de la revolución ciudadana y la acción común de los pueblos originarios, indígenas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y otras, que produjeron los sucesivos cambios de gobierno; así como la resistencia de las formas comunitarias tradicionales y su adecuación a los escenarios capitalistas presentes.

Otro caso es el de Bolivia, donde existe el grupo Comuna, liderado hasta hace poco por el vicepresidente García Linera, quien en su discurso de posesión hizo una mención directa al proceso boliviano y al estado integral, las complejas superestructuras de la sociedad política y civil en la situación boliviana actual.

Es pertinente además, presentar la experiencia de las comunidades de base en el Movimiento Sin Tierra del Brasil y el peso específico que ésta ha tenido en la lucha por la cuestión agraria, y gracias a la cual se afinó en buena medida la experiencia de Paulo Freire, Frei Betto y otros. La lógica de lo común está allí presente y renovada con otros bríos en los procesos de redefinición económica y social en curso, y las presiones a la burocracia estatal corrompida, en materia de un viraje a las políticas públicas, para darle pie a la política y gestión de lo común en su variopinta existencia.

En Chile existen actualmente experiencias de la educación como un todo, anidadas al reclamo por otro tipo de gestión y financiación de la educación nacional, y en particular, a la presencia de otro tipo de influencia de lo común. Esto en

el discurso del liderazgo comunista juvenil más visible con el emblema de la geógrafa y líder estudiantil Camila Vallejo. Lo mismo ocurre en Colombia, aunque con menos fuerza, donde se han presentado movilizaciones de los estudiantes en oposición al proyecto de ley que el Ministerio de Educación Nacional ha presentado al Congreso de la República y que plantea una organización de la educación superior al mejor estilo del paradigma neoliberal con algunos matices de la tercera reforma que aquí se mencionan (Múnera, 2011).

Los escenarios de construcción de lo común dependerán de nuestro trabajo en el marco del nuevo esquema definido por el capitalismo en su actual fase, exigiendo, por supuesto, el derecho que nos asiste a tomar decisiones que, una vez inscritas institucionalmente, sean capaces de no anular la diversidad, entendida como la aceptación de la diferencia y el diseño. Parafraseando a Negri, la palabra revolución no representa más que un gran momento de invención y participación destinado a producir una realidad nueva.

Los siguientes cuadros presentan a manera de síntesis una matriz para el análisis de la situación del escalafón docente.

Cuadro 1. Paradigmas propuestos

Liberal democrático tradicional	Neoliberal dominante		Democrático alternativo
De 1918 a 1973	De 1973 a 2008	Tercera reforma 2006-2011	De 1968 a 2011 heurístico
De la reforma de Córdoba, Argentina a la dictadura de Pinochet en Chile	De la dictadura de Pinochet en Chile a la recesión del capitalismo mundial	Correspondiente a la tercera reforma	De la emergencia de la juventud como sujeto político (mayo francés, Tratelolco, etc.) Al tiempo presente
Vigente en algunos países (México, Francia, Canadá, Portugal, Alemania)	Imposición de organismos financieros Regulación del mercado Vigente en algunos países (Estados Unidos, Inglaterra, Colombia, Chile)	Presente en la mayoría de los países Contaminación o diseminación de recursos Hibridación Mosaico	En construcción. Referentes: Ecuador, Venezuela, Bolivia.

Cuadro 2. Papel del sujeto según el paradigma

	Liberal	Neoliberal dominante		Democrático contra-hegemónico
Estado	Enfoque garantista	Institucionaliza reglas de juego	Policía de la educación	Participación en financiación y organización pública y privada
Mercado	Enfoque desarrollista	Organizador	Internacionalización	Regulado
Sociedad	Representación	Representación	Participación	Actor
Docente	Entre burócrata, servidor público y profesional liberal	Técnico docente	Técnico docente	Funcionario de lo público. Filósofo de lo común
Estudiante	Trabajador, profesional liberal.	Cliente	Ciudadano-cliente	Ciudadano
Investigador	Relegado	Elitizado	Sujeto central	En función de lo ético, lo político y lo común

Cuadro 3. Enfoque institucional

	Liberal	Neoliberal dominante		Democrático contra-hegemónico
Universidades o IES	Proporcionalidad público-privado	Preponderancia de lo privado (con ánimo de lucro)	Trinario (público-privado-internacional) combina ánimo de lucro	Preponderancia de lo público. Lo privado en función del bien común (sin ánimo de lucro)
Educación	Derecho	Mercancía	Inversión en bien público	Bien común
Sindicatos y organizaciones	Partidismo político Burocratización	Individualismo	Se anuncian	Autonomía individual y colectiva
Tipo de organización	Jerárquica	Jerárquica más plana, con estructuras organizacionales transitorias	Búsqueda de regulación pública nacional e internacional Privatización del conocimiento. Consolidación del sector empresarial	Mayores grados de horizontalidad. En función de lo común. De lo público
	Grupos investigación estables en el tiempo.	Grupos de investigación no institucionalizados		
Enfoque de las IES	Búsqueda del conocimiento por el conocimiento en sí	Ligadas al mercado y a la posición en la división internacional del trabajo	Internacionalización	Pertinencia de lo común y de la creatividad
Tipo de contratación	Privilegia contratación a término indefinido.	Privilegia contratación temporal, en relación costo /beneficio de la institución	Privilegia contratación a medio tiempo. Se mantiene la flexibilización laboral.	Contratos que garanticen estabilidad
		Flexibilización laboral		
Garantía de derechos laborales	Sí	No	Formalmente	Sí
Derechos	Privilegia enfoque de derechos	Privilegia enfoque de deberes	Combina enfoque de derechos y deberes	Combina enfoque de derechos y deberes

Cuadro 4. Paradigma ético investigativo

	Liberal	Neoliberal dominante		Democrático contra-hegemónico
Investigación	Escasa y estática en relación a la disciplina	Privatización y elitización. Dinámica en relación al mercado y la innovación	Elitización y privatización	Solidez científica. Generación de nuevos conocimientos. Dinámica
Ethos	Orientación política y burocrática	Orientación económica	Internacionalización	Conciencia social
Forma de producción del conocimiento	Especializado de acuerdo con las prácticas científicas. En torno a intereses de una comunidad científica	Producción en torno a un contexto de aplicación	Descentralizada, en red. Mayor número de lugares de creación de conocimiento	En torno a intereses de lo público-común. Rigor científico
Pertinencia	Desarrollo humano	Juzgada en términos de productos y desempeño económico. En función del mercado	Desnacionalización	Mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de lo común
			Regularización	Autonomía
Adaptabilidad	Conocimiento	Mercado y economía. Globalización	Nueva competencia internacional. Masificación. Fragmentación institucional	Lo público, lo social y lo político. Glocalización (lo global y lo local)
Calidad	Relacionada con las posibilidades de la investigación, condiciones para realización de actividades científicas	Relacionada con la competencia esperada en el mercado	Virtualización. Posgradualización	Se fundaría en la estrecha dependencia entre la docencia y la investigación
Evaluación	Colegiada. Acrítica	Función regulatoria, de control y de sanción. Maximización de la eficiencia de los recursos	Sistemas de aseguramiento de la calidad. Ligada a la productividad académica. Acreditación	Con sentido ético, filosófico y político en el sentido de lo común. Autónoma. Autocrítica. Participativa

Referencias

- Balán, J., et. al. (1993). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso.
- Birgin, A. (1999). *Las condiciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: Ediciones novedades educativas.
- Boltanski, L. & Éve, C. (1999/2005). *The New Spirit of Capitalism*. Verso, London-New York.
- Brunner, J. J. (2011). “Régimen de gobernanza universitaria, un estudio topológico y de tendencias”. En: Brunner, J. J. & Peña, C. (eds.). *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Carnoy, M. (1977). *La educación como imperialismo cultural*. México: Siglo XXI editores.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Castoriadis. (1997). *Ontología de la creación*. Bogotá: Ensayo y error.
- Dirdrikson, A. (enero-abril 2007). *La universidad pública latinoamericana desde su autonomía*. <http://www.udual.org/AutonomiaUniversitaria/Didriksson.pdf>
- Ferreya, H. *Políticas Educativas, Actores y Territorios. Manifiestos y Desafíos Latinoamericanos*.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. México. Siglo XXI Editores.
- Gramsci, A. (1997). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1986). *Cuadernos de la cárcel*. Tomo 4. México: Ediciones Era.
- Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ivanier, A. et. al. (2004). *¿Qué regular los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- López, F. (2007). *Escenarios mundiales y regionales de la educación superior*. En: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a02v12n3.pdf>
- Morin, E. (2000). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Caracas: Unesco-Iesalc, Ediciones Faces/UCV.
- Miranda, E. (2011). *Globalización periférica, regulación política del sistema educativo y producción de desigualdades en Argentina ¿Dónde estamos ahora?*
- Múnera, L. (2005). “Hacia dónde va la universidad pública. Tendencias globales”, en: *Política pública para la educación superior*, disponible en: <http://viva.org.co/escuelas/?p=210>
- Múnera, L. (2011). *XYZ de la reforma educativa* (mimeo).
- Negri, A. (1994). *El poder constituyente: ensayo sobre las alternativas a la modernidad*. Barcelona: Prodhufi, Libertarias.
- Oviedo, A. (2010). *Análisis del estudio comparativo de Burton Clark de los modelos universitarios alemán, francés y norteamericano, y determinación de puntos de coincidencia y diferencia con la Universidad Nacional del Este*. Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario. Organización Universitaria Interamericana. Especialización en Gestión y Liderazgo Universitario. 22/08/2010.
- Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina*. México: Siglo XXI editores.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. The Tradition in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rama, C. (2008). *Nuevos escenarios de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Quito: Universidad Central de Ecuador.
- Rama, C. (2008). “La tercera reforma de la Educación superior en América Latina”. <http://www.claudiorama.name/sites/default/files/2-5%20La%20Tercera%20Reforma%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Superior%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20masificaci%C3%B3n,%20regulaciones%20e%20internacionalizaci%C3%B3n.pdf> (n.d)

Ricci, C. R. (2011). Formación docente: aportes para el análisis y el debate desde una mirada diacrónica, sincrónica y prospectiva. ISFD N° 41, Provincia de Buenos Aires. 12, 13 y 14 de 2011. <http://www.mdp.edu.ar/humanidades/pedagogia/jornadas/jprof2011/comunicaciones/151.pdf>

Romero, L.(2004). “Modelos para el análisis de la profesión docente universitaria”. En: *Perspectiva Docente* 29. pp 5-18. <http://www.publicaciones.ujat.mx/publicaciones/perspectivas/perspectivas29.pdf>

Romero, L.(2004). “*Profesionalización de la docencia universitaria: transformación y crisis. Impacto de la evaluación al desempeño de los académicos*”. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Plaza y Valdes S.A. México.

Tello, S. A.M. Dequino, María Cristina, Delbueno, Horacio Daniel, Silvage Carlos Alberto, Benegas Isidoro Eduardo, Romero Marcelo Fabián, Jofré José Luís y Berraondo María Rosa. “Trabajo Docente en la Universidad. Regulaciones, Subjetividad y Sentidos inscriptos en los ciclos de una investigación” En: Revista *Fundamentos en Humanidades Universidad Nacional de San Luis – Argentina Año X – Número II (20/2009)* pp. 241 ss.

Tünnermann Bernheim, C. “El Rol del Docente en la Educación Superior”. En: http://ucyt.edu.ni/Download/el_rol_del_docente_en_la_e_s_del_siglo_xxi.pdf

Zuleta, E. (2004). *Educación y democracia*. Medellín. Hombre Nuevo Editores.





Las políticas públicas y el derecho a la educación.
Una mirada acerca de la situación particular de
Argentina, en el contexto Latinoamericano¹

Miguel Ángel Duhalde

Miguel Ángel Duhalde¹

1 Maestría en metodología de la investigación, Universidad Nacional de Entre Ríos, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Correo electrónico: miguelduhalde@ctera.org.ar

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Se propone una reflexión sobre los procesos que, durante los últimos veinte años, han llevado a las distintas reformas en las políticas públicas sobre la educación en América Latina; centra su análisis en la experiencia de Argentina y su proceso político actual. Se define la educación como un derecho fundamental que nos debe privatizarse, pues acá se entiende esta como un derecho que todo Estado debe garantizar. Finalmente, el artículo plantea unos desafíos para toda América Latina, teniendo en cuenta las experiencias que se han desarrollado en algunos países frente a la consolidación de un Movimiento Pedagógico continental.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Educación, Privatización, Estado, Movimiento Pedagógico, Argentina.*

Summary

A reflection on the processes during the last twenty years have led to various reforms in public policies on education in Latin America is proposed; analysis focuses on the experience of Argentina and its current political process. Education is defined as a fundamental right that we should be privatized, as it is understood here as a right that every State must guarantee. Finally, the article discusses some challenges for Latin America, given the experiences that have been developed in some countries towards the consolidation of a continental teaching movement.

Keywords: *Public Policy, Education, Infrastructure, State Pedagogical Movement, Argentina.*

Resumo

Propõe-se uma reflexão sobre os processos que, durante os últimos vinte anos, têm levado às diferentes reformas nas políticas públicas sobre a educação em América Latina; centra sua análise na experiência de Argentina e seu processo político actual. Define-se a educação como um direito fundamental que nos deve se privatizarse, pois cá entende-se esta como um direito que todo o Estado deve garantir. Finalmente, o artigo propõe uns desafios para toda América Latina, tendo em conta as experiências que se desenvolveram em alguns países em frente à consolidação de um Movimento Pedagógico continental.

Palavras chave: *Políticas Públicas, Educação, Privatização, Estado, Movimento Pedagógico, Argentina.*

Presentación

Este texto pretende hacer un aporte al debate que hoy se plantea en torno al balance y los resultados que arrojan los procesos de reformas educativas desarrollados en Latinoamérica, durante los últimos veinte años. Porque, tal como se expresa en la convocatoria de la presente revista, se trata de “(...) un lapso de tiempo de larga duración que involucra las ejecuciones de diferentes gobiernos en materia educativa y que permite hacer un balance en la perspectiva de políticas de estado y de gobierno, con miras a valorar el estado del cumplimiento del derecho a la educación (...)”.

Partiendo de allí, se presenta una reflexión sobre el contexto político y las reformas educativas consecuencia de los cambios que se vienen dando en América Latina, y, particularmente, se enfoca en los procesos de cimentación de las políticas públicas en tanto y en cuanto han sido y son garantía del derecho a la educación. Cuando se piensa la relación políticas públicas y derecho a la educación no se hace sólo desde el punto de vista teórico-conceptual, sino que además se enmarca teniendo en cuenta las situaciones y características propias del actual proceso político de la Argentina, en un escenario latinoamericano donde se plantea la idea de la integración regional.

Desde allí, la lente se enfocará en torno a las cuestiones referidas a: *el papel del Estado en el marco de la tensión público-privado; el derecho humano a la educación; y los desafíos del movimiento pedagógico latinoamericano en el proceso de construcción de una educación emancipadora para América Latina.*

Todas estas cuestiones se analizan partiendo del supuesto básico que entiende que los sentidos y definiciones concretas de las políticas públicas en educación no son la consecuencia de un procedimiento unilateral en el que las decisiones se toman de manera lineal y unidireccional, estableciendo los criterios generales desde un lugar del poder, para luego impactar en la sociedad –con la modalidad del conocido esquema “causa-efecto”–; por el contrario, estas definiciones y sus correlatos en las prácticas sociales cotidianas dependen de las disputas que hoy entablan los distintos sectores en la arena política y cuyos resultados se corresponden con las correlaciones de fuerzas que se construyen en cada situación.

Es así que los resultados en el contexto actual muestran realidades en las que las políticas públicas en educación pueden estar dirigidas hacia el mantenimiento e incluso la profundización de la ideología neoliberal y neoconservadora, o bien hacia su superación

planteando la inclusión social y la ampliación de derechos para los sectores de la población que históricamente han estado postergados. También, a modo de supuesto, se considera acá que la orientación en cualquiera de los dos sentidos ha dependido y depende, en gran medida, de las condiciones de organización de los movimientos sociales y sindicales para plantear las luchas, resistencias, disputas, flujos y reflujos que se dan en el marco de la complejidad de los procesos de definición de las políticas públicas.

Por lo planteado, y antes de abordar específicamente cada uno de los ejes mencionados, se propone analizar algunas de las claves del contexto que, según mi criterio, condicionan el estado de la situación actual de la educación en América Latina.

Las notas acerca del contexto

Actualmente, nos encontramos en un contexto nombrado y caracterizado por muchos analistas como “posnoventa”. Esta categoría surge en el marco de un debate que se pretenden dar respuestas o explicaciones ante la pregunta sobre si hay continuidades y/o rupturas entre las políticas neoliberales implementadas en los años noventa y las actuales.

Evidentemente, esta categoría plantea desde su misma enunciación una superación del período sociohistórico conocido como “los años noventa”; pero, en el momento de conceptualizar, esta nueva categoría llamada “posnoventa” se construye sin dejar de nombrar ni de hacer referencia al término a superar. Sucede algo similar a lo que aconteció con la categoría “posmodernidad” que, al incluir en el término compuesto la idea “modernidad”, supuestamente superada, no hace más que dejar habilitada la posibilidad de pensar que sigue estando presente. Lo novedoso queda reducido al prefijo “pos” pero lo central de la idea no puede dejar de ser nombrado. Tal como se ejemplificaba para la modernidad, “los noventa” son como el Mío Cid, no se sabe si está vivo o muerto, pero aún sigue en el campo de batalla.

Más allá de todo este análisis, lo que está claro para nosotros, trabajadores de la educación, es que difícilmente se puedan superar los límites del capitalismo en esta transición neoliberalismo-posneoliberalismo, porque en ambos casos lo que sigue vivo es el propio capitalismo y su contradicción fundamental “entre un modo de producción fundado en la extracción de la plusvalía y un modo de representación política de carácter democrático” (Borón, A. 1999: 141).

Pero como este artículo no pretende quedar solamente en una discusión teórica, se considera que por el momento es posible asumir como válida la categoría “posnoventa”, o incluso, la de “posneoliberalismo” y avanzar en el análisis de las notas clave del contexto latinoamericano. Lo que interesa realmente aquí es hacer una caracterización de la etapa, particularmente en Argentina, en tanto fase actual del desarrollo del capitalismo en la región, para poder pensar y reflexionar sobre los procesos de cimentación de políticas públicas en educación y del papel de las organizaciones y los movimientos sociales en la construcción de dichas políticas.

Entonces, el punto de partida se puede fijar en un estado de situación en el que si bien, por un lado, se da un avance significativo en los procesos de democratización y construcción de ciudadanía, por otro, ese avance relativo está signado por el despliegue de políticas económicas y sociales que producen la devastación del espacio público y la inhabilitación para el ejercicio ciudadano de los derechos fundamentales de amplios sectores de la sociedad. Es así que los últimos años transcurridos en América Latina muestran un escenario complejo y heterogéneo, en cuanto al tipo de experiencias de gobierno que se comienzan a delinear —por lo que hoy podemos hablar de “pos-neoliberalismos” en plural—, y que plantean, aún con matices divergentes, la necesidad de superar la herencia del neoliberalismo económico y del neoconservadurismo político en América Latina.

Más allá de esa heterogeneidad hoy pueden vislumbrarse ciertas tendencias generales que permiten hablar de la coexistencia de proyectos que, luego de la implementación y el auge de las políticas de los noventa, asumen expresamente el desafío de superar los límites de aquel neoliberalismo. Se trata de las experiencias democráticas de corte popular que hoy emergen replanteándose el papel de los Estados nacionales, a fin de ser pensados como los garantes de los derechos sociales para los sectores más vulnerados de la población. Un Estado que se propone, con mayor fuerza y presencia, la inclusión, la justicia social, la solidaridad y la igualdad, como los principales valores para reconstituir los tejidos sociales corroídos en los años noventa. Estas experiencias de las que hablamos y que tienen como factor común el rechazo a los preceptos formulados desde el Consenso de Washington, se expresan por primera vez con el triunfo del Comandante Hugo Chávez en Venezuela

a fines de los noventa, y se van consolidando como tendencia con el triunfo de Luis Ignacio “Lula” da Silva, obrero y luego, dirigente sindical que, al frente del Partido de los Trabajadores, triunfa en el año 2003 en Brasil; la asunción, en el mismo 2003, en Argentina, del militante del peronismo de izquierda Néstor Kirchner; la llegada en 2006 de Evo Morales como el primer presidente de origen indígena, que actualmente se mantiene como jefe del Estado Plurinacional de Bolivia.

La lista podría continuar con las experiencias de Uruguay, Ecuador y los demás gobiernos que priorizan intereses populares, y que debido a esta condición han sido caracterizados como la nueva izquierda o bien como gobiernos populistas, al decir de Ernesto Laclau (2005).

Estos gobiernos populares y democráticos, además de desplegar políticas sociales que avanzan fronteras adentro con la garantía de derechos para los sectores históricamente más desfavorecidos en sus respectivos países, se proponen firmemente protagonizar un proceso de integración regional que involucra no sólo a los gobiernos, sino también a sus pueblos, a través de sus organizaciones sociales y sindicales. Este proceso tiene su punto de máximo esplendor en el pronunciamiento del 2005 en Mar del Plata, cuando las naciones reunidas rechazan el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y proponen alternativas desde el Sur y en contra del capitalismo que, salvajemente, intenta someter a los pueblos de América Latina.

Muy a pesar de que en ese mismo momento histórico también persisten aquellos gobiernos que plantean la profundización de las políticas neoliberales, como el caso de Colombia, México y Chile,² para muchos analistas —entre ellos, De la Cueva (2005)— Mar del Plata ha dejado una lección sobre cómo se puede incidir en los procesos contra los planes del imperio y sus aliados, confiando en la organización social y sin sacrificar la autonomía.

En este proceso multideterminado y complejo, desde el campo educativo también se logra construir una serie de definiciones políticas que pretenden desmontar y desandar los avances que la lógica neoliberal había sabido imponer en los noventa. Es así que en los últimos años se presentan determinados indicadores que dan cuenta de un avance en la garantía del derecho a la educación. Entre los principales indicadores se encuentran: el crecimiento de las tasas de escolarización, las definiciones normativas que establecen la universalización y la obligatoriedad

2 Esto se dio al menos hasta la asunción de Michel Bachelet quien, al menos en sus proclamas proselitistas, ha manifestado estar contra del modelo privatizador y avanzar con políticas públicas que reviertan esta tendencia en Chile).



para niveles del sistema educativo que hasta el momento no gozaban de esa condición, y la mejora de los porcentajes relativos al acceso, permanencia y egreso de este sistema. Asimismo, se observa un decrecimiento de las tasas de analfabetismo en todo el continente; hoy podemos decir que hay más niños y jóvenes dentro de las escuelas. Sin embargo, las condiciones de posibilidades de los distintos sistemas educativos, aún en los países de signo popular, se encuentran relativizadas por la permanencia o intensificación de las condiciones de pobreza, la distribución injusta de las riquezas, la permanencia de la desigualdad y la exclusión social.

El papel del Estado y las tensiones acerca de lo público y lo privado en educación

Uno de los principales ejes del debate actual y de las encrucijadas que se presentan en el escenario de los “posneoliberalismos” es el papel que juegan los Estados nacionales en el campo educativo. Si bien está claro que en los países con políticas de corte popular es el Estado quien asume el rol de garante de la educación, entendida como derecho social y humano, aún así, observamos con preocupación que persisten determinadas

configuraciones del mismo que, de alguna manera, denotan que la ideología neoliberal y neoconservadora en educación no está totalmente superada y muchos menos, derrotada.

En el caso de Argentina, las políticas educativas esbozadas en este contexto hoy se plantean la superación de los preceptos neoliberales. La principal ley en materia educativa,³ se presenta como la garantía del derecho social a la educación y plantea explícitamente el cambio de concepción y definición de la educación, que pasa de ser entendida como un servicio a ser definida como un derecho social.

En este marco aparece claramente el Estado como garante de la educación; sin embargo, la idea que se expresa en su cuerpo normativo, referida a que “toda la educación es pública diferenciándose sólo por el tipo de gestión –estatal o privada–”, deja abierta la puerta para el desarrollo de la iniciativa privada, tal como lo estamos observando hoy en la realidad de la Argentina. Basta ver que de un porcentaje que ascendía a un 7% de educación privada en los años cuarenta, actualmente contamos con aproximadamente un 30% del sistema educativo que se encuentra en manos del sector privado.⁴

Evidentemente, son las políticas de Estado y sus respectivos marcos normativos para la educación los que hacen posible e incluso fomentan el avance privatizador. Retomando nuestro primer planteamiento sobre la idea de que estas son el resultado

3 Ley Nacional de Educación 26.206, sancionada en el año 2006, luego de la derogación de la anterior Ley Federal de Educación nro. 24.195 que representaba el marco jurídico de la ideología neoliberal.

4 Se trata de datos oficiales construidos por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE, 2013: 6).

de procesos de lucha, es necesario tener en cuenta que actualmente es el sector empresarial el que busca avanzar persistentemente sobre el sistema público con su impronta privatizadora, y no solo porque ello signifique un negocio en sí mismo y una posibilidad de maximizar las ganancias, sino también y fundamentalmente, porque la cuestión de fondo es poder conducir –gestionar– las escuelas con el objetivo de imponer cada vez más la ideología del capitalismo de mercado, del derecho individual y la importancia de la propiedad privada como fundamentos básicos de toda sociedad. El objetivo no es solamente la imposición del modelo mercantilista en educación, para lo cual los medios de comunicación, al servicio del poder hegemónico, juegan un papel decisivo, sino que con ello va también el intento de destrucción de la condición de trabajador de la educación como intelectual orgánico, el desprecio por el saber docente y por las condiciones de su trabajo.

La discusión acerca del papel del Estado está directamente ligada con el análisis de las condiciones objetivas que van a permitir o no la realización plena del derecho a la educación en nuestros países. Si bien esto se liga a la cuestión de “la educación como derecho humano” –tema que este texto desarrolla más adelante con más detenimiento–, la idea se quiere dejar planteada aquí es que, si se parte de entender a la educación como un derecho humano, los análisis que se hagan no pueden reducirse solo a constatar en qué medida los Estados están cumpliendo o no con los acuerdos y compromisos asumidos a nivel internacional, definidos a través de las Metas de Educación Para Todos (EPT) con “vencimiento” 2015, o de las conocidas “Metas Educativas 2021”.

No se puede caer en tal reduccionismo, ya que hasta los más condescendientes con el sistema, hoy asumen que las metas están desdibujadas y desactualizadas ante las realidades de los países de la región que, gracias a las luchas organizadas de los sectores populares, están corriendo día tras día los límites y las exigencias en la disputa por más y mejores derechos para los sectores postergados.

Resulta evidente que aquellos criterios tienen que ser revisados en su totalidad y reformulados para que los Estados no tengan que seguir pegados a los designios del poder económico ni a las tendencias dominantes, que siguen viendo a la educación como un posible negocio y como un campo propicio para los nuevos y remozados intentos de privatización.

Aquellos parámetros, graficados como “metas”, tienden a reducir el análisis de los impactos de las políticas públicas en



educación a estudios propios del paradigma de la simplicidad, que se limitan a medir los alcances o a establecer los porcentajes de cobertura siguiendo criterios estandarizados y uniformizantes. Además, dichos estudios siguen atados a las categorías analíticas que aplica el poder hegemónico al campo educativo, para construir los indicadores que dan cuenta de la situación del sistema educativo y que se corresponden con sus propios marcos teóricos e ideológicos.

La opción política para avanzar hacia la idea de la educación como derecho y no como un mero servicio implica una toma de posición a favor de lo público como espacio complejo, diverso, plural y tensionado por las disputas de sentido, donde la dignidad humana es el horizonte al cual el proceso educativo tiene que apuntar. A su vez, significa posicionarse en contra de los procesos de privatización, especialmente de aquellos que se aferran a la idea la “calidad educativa” para someter todo proyecto alternativo que ponga en cuestionamiento la irracionalidad del capitalismo.

Los distintos países, al asumir el compromiso de realizar las evaluaciones internacionales, como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), no hacen más que someterse a los designios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En

ese movimiento, y bajo la ceguera que produce el empecinamiento de armar dispositivos cada vez más adecuados para responder favorablemente a los monitoreos de estos organismos, los Estados sacrifican la posibilidad de poder avanzar con políticas públicas a favor de los derechos de los pueblos. Estas pruebas estandarizadas presentan contenidos fijos, universales-hegemónicos, ahistóricos, descontextualizados, homogeneizantes; es decir, saberes legitimados por el pensamiento único, fácilmente traducibles a esquemas de medición y control, con el fin último de establecer clasificaciones a nivel mundial y determinar, en consecuencia, si en educación se “gasta” bien o mal, mucho o poco.

Dichas pruebas y los resultados que arrojan cuentan con la complicidad de los medios de comunicación hegemónicos y son presentados por estos ante la sociedad como la única forma de alcanzar la tan valorada “calidad educativa”. Por otro lado, estos mismos resultados también son usados para justificar todo tipo de ajuste que se quiera realizar sobre el sistema educacional o para cuestionar la autoridad del trabajo docente.

Asimismo la justificación mencionada en el párrafo anterior sirve también para avalar los intentos de privatización que se llevan adelante en nuestros países. En un contexto de expansión generalizada de las lógicas de mercado a todas las esferas de la vida y de profundización de las desigualdades en el ámbito mundial, el avance sostenido de la privatización educacional configura un obstáculo esencial para los proyectos políticos populares y democráticos que pretendan romper definitivamente con este sistema de opresión y desigualdad. Por ello, nos parece una cuestión central que desde nuestra condición de clase trabajadora, los docentes organizados en movimientos y sindicatos, podamos desenmascarar esta situación y denunciar cada vez con más fuerza la privatización en y de la educación, para tensionar desde allí los procesos de construcción de políticas públicas que, en definitiva, garanticen el derecho social y humano a la educación.

Las caras de la privatización

A pesar de los procesos de resistencias que se dieron en el transcurso de los últimos veinte años en América Latina, hoy nos encontramos con que la impronta privatizadora mantiene su tendencia y, en algunos casos, se intensifica. Es así que hoy podemos hablar, por un lado, de privatización “de” la educación, entendiendo por ello, al proceso en el

que las escuelas privadas sustituyen al Estado en su carácter de “oferente” de educación, y, por otro lado, de privatización “en” la educación, que opera a través de la instalación de la lógica del mercado en el funcionamiento mismo de la política educativa, desde los ministerios hasta la escuela pública. Por ejemplo, delegando el desarrollo del currículum a la iniciativa privada, o bien con la contratación de otros servicios privados en las escuelas públicas –formación docente, capacitación, asesorías, servicios de evaluación, etc.–

El caso de la educación superior es emblemático y es el mismo Boaventura de Sousa Santos quien nos alerta distinguiendo dos niveles de privatización que se abren camino a través de la mercantilización:

[...] el primero está dado por la inducción a que la universidad pública genere sus propios ingresos, lo que hace que esta se vea forzada a tejer alianzas con las empresas y a privatizar parte de los servicios que presta. El segundo es la transformación misma de la universidad en una empresa, produciendo como un mercado de gestión universitaria, planes de estudio, diplomas, formación docente, evaluación de docentes y estudiantes (citado Solanas, F. 2014: 2).

Históricamente, desde la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA) planteamos nuestra preocupación por el avance privatizador que se plasma en diversos formatos y expresiones. En Argentina, este se manifiesta en el continuo incremento de las escuelas privadas y de su matrícula, así como también con el avance de consultoras que venden sus servicios al Estado, a través de la formación permanente o de la industria editorial. De la misma manera, en nuestro país se da el fenómeno de que el sector privado mantiene los beneficios que provienen del mismo Estado. De hecho, el Estado subsidia al sector privado, y tanto es así que entre las escuelas públicas y las escuelas particulares incorporadas –privadas con subsidio estatal– la inversión del Estado es del 94% del total del sistema educativo. Y más aún, recientemente se aprobó una reglamentación –que cuenta con la aceptación de la clase trabajadora a través de un acta paritaria firmada el año pasado–, a través de la cual se promueven acciones de formación permanente como derecho y como dimensión constitutiva del trabajo docente, y se hace responsable al Estado del sostenimiento financiero de este programa nacional que es gratuito y en ejercicio, para trabajadores de la educación argentina, dentro de los cuales se incluye a quienes se desempeñan en las escuelas privadas.



Es decir, es el Estado el que realiza una inversión con la cual se ven favorecidos los trabajadores del sector privado y no son los empresarios ni los dueños de las escuelas privadas quienes invierten en los procesos de formación de sus propios trabajadores. De esta manera, persiste la privatización del sistema escolar, pero los dueños de las escuelas omiten su responsabilidad y no invierten en el mejoramiento de las condiciones de trabajo. El principio de la maximización de las ganancias opera aquí con todas sus letras y a la vista de todos.

Sin duda, la situación amerita la “reconstrucción” y la “redefinición” de lo público, ya que en algunos aspectos ha sido devastado, y en otros se ha tergiversado su sentido. Tanto lo primero como lo segundo son elementos importantes que deben ser tenidos en cuenta a la hora de las definiciones de políticas públicas que se planteen el desafío de garantizar plenamente el derecho social y humano a la educación.

El mito de la superioridad de la educación privada por sobre lo público

Ligado a lo anterior se presenta el mito de que las mejores posibilidades de desarrollo social y de progreso vienen siempre de la mano de los sectores privados y del empresariado. Este mito a su vez se consolida en el imaginario social a través de las duras críticas hacia un Estado que siempre se presenta como ineficaz e ineficiente, incapaz de “prestar el servicio” de manera adecuada a los requerimientos de las sociedades modernas. Esta

idea generalizada abona el terreno para instalar dicha concepción en el campo educativo y así sostener que la educación que provee o administra el sector privado es necesariamente mejor, en especial si quienes lo hacen son los “empresarios”.

En nuestro país, y gracias a la resistencia de los docentes organizados, se ha frenado considerablemente el avance privatizador y se ha mantenido el prestigio que la educación pública argentina tuvo a lo largo de toda su historia. A su vez, las políticas públicas que en la última década redefinieron el rol del Estado, asignándole el papel de garante y principal responsable de la educación, han contribuido sustancialmente con esta resistencia. De todos modos, es necesario comprender que el poder hegemónico no descansa en su iniciativa privatizadora e intenta socavar permanentemente el edificio de lo público, arremetiendo de mil formas distintas contra la escuela pública para desprestigiarla y poner en cuestionamiento el sentido público, popular y democrático de la educación.

Tal como se mencionaba al principio, uno de los principales elementos que se utilizan para instalar el desprestigio de la escuela pública es el mito de la superioridad de todo aquello que se presente como iniciativa privada, valiéndose aquí también del argumento de la calidad educativa como el nuevo objetivo de las políticas públicas que pretenden alcanzar las “metas civilizatorias”. La “calidad educativa” se convierte en el mascarón de proa de las pruebas estandarizadas que tienen dentro de sus principales objetivos mostrar que, tarde o temprano, lo privado termina imponiéndose sobre lo público, alcanzando los mejores lugares de las clasificaciones que miden el rendimiento de los estudiantes y el desempeño de los profesores.

5 En este apartado se han tomado los principales ejes temáticos desarrollados en un artículo anterior de Sormanni, Duhalde (2012).

Sin embargo, está comprobado que esa superioridad de lo privado, en realidad, no existe. Inclusive, si esta existiera de alguna manera, no debería ser tomada como lo importante. Es un desafío impostergable para la clase trabajadora organizada desmontar los criterios de calidad que hoy se imponen y avanzar en la construcción de otros criterios que no se establezcan de acuerdo con parámetros de superioridad o inferioridad con respecto a algo. Se trata de una construcción colectiva, solidaria, que tenga como sentido y horizonte móvil el ejercicio de una ciudadanía plena que permita a todos y todas ejercer el derecho social y humano a la educación en el marco de una horizontalidad y no sobre escalas, escalones y escaleras pensadas y diagramadas desde el más salvaje darwinismo social.

El derecho humano a la educación⁵

Tal como se viene planteando, la idea del derecho a la educación no puede quedar reducida a una simple medición de alcance poblacional ni debe fomentar la retirada al conformismo por parte de los Estados cuando los índices de acceso o permanencia son más alentadores cada año. La cuestión va más allá de ello, pues se trata de considerar a la educación pública como un derecho humano, y de reconocer la importancia que esta tiene en la construcción de la identidad de los sujetos de derecho y en la reafirmación de los valores de la democracia y la ciudadanía.

Afirmar que la educación pública es un derecho humano fundamental constituye, sin duda, un desafío para las democracias latinoamericanas, especialmente para aquellas cuyos gobiernos aspiran a poner fin a la brutal exclusión y a la desigualdad que sufren los sujetos que forman parte de los sectores populares.

En el caso particular de Argentina, la Declaración Universal de los Derechos Humanos –entendida como marco regulatorio– tiene su correlato en las leyes educativas recientemente sancionadas, que generaron un nuevo escenario donde se reconoce legalmente a la educación como un derecho inherente a todas las personas.

Si bien en este contexto se desarticula en cierta manera la visión neoliberal de la educación como servicio, aún queda pendiente la concreción de algunas medidas que permitan entenderla cabalmente como derecho. Afirmamos esto porque al observar algunos datos de la realidad, vemos que aún hay diferencias entre los objetivos enunciados en los marcos

normativos nacionales y provinciales y los niveles de concreción efectivamente alcanzados.

Resulta importante aclarar aquí que los avances alcanzados en materia educativa, especialmente los referidos a procesos de extensión, universalización y obligatoriedad de la escolaridad, se deben tanto a la implementación de políticas educativas oficiales como a las persistentes luchas dadas por los sindicatos, los movimientos sociales y los sectores populares, quienes consideran que la educación es un bien público y un derecho social y humano fundamental que hay que defender y resguardar.

Si bien a estos avances se les puede dar un carácter de relativo, debido a que aún la inclusión socioeducativa no es plena ni abarca a la totalidad de la población, sí representan un adelanto significativo en relación con lo que acontecía en el contexto neoliberal.

Desafíos del Movimiento Pedagógico Latinoamericano en el proceso de construcción de una educación emancipadora para América Latina

La idea de un Movimiento Pedagógico Nacional surge en la Argentina como una iniciativa de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), en un contexto histórico en el que esta organización sindical se posiciona política y socialmente, al impulsar un proceso de lucha organizada que no se reduce a reclamos reivindicativos, sino que los trasciende, poniendo a la pedagogía en el centro del debate sobre el sentido público y emancipador del derecho a la educación.

Este movimiento nacional, que se despliega activa y energicamente en los años noventa, recupera, por un lado, la tradición de lucha sostenida por el sindicato docente desde sus orígenes, y recrea, por otro, las ideas medulares del pensamiento social-crítico latinoamericano. Por tal motivo, este movimiento pedagógico de carácter nacional no puede ser pensado sino en relación dialéctica con el Movimiento Pedagógico Latinoamericano.

Para nosotros es clave la experiencia colombiana, cuando en la década del ochenta, en el marco de un proceso de luchas sindicales por el derecho a la educación, se inicia el llamado Movimiento Pedagógico Nacional que impulsa la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). Este movimiento:

Constituyó una singularidad sin precedentes en tanto significó una experiencia de lucha social por la recuperación de la pedagogía como saber fundante de la formación y del quehacer del maestro, adelantada por el sindicato más allá de las luchas gremiales reivindicativas. La recuperación de la pedagogía como núcleo identitario de la condición del maestro y como asunto objeto de debate público nacional constituyó un hecho histórico cuyas repercusiones todavía estamos viviendo (Pulido, 2008: 6).

De manera coincidente con esta idea, nuestro movimiento se perfila y articula con otras tantas experiencias latinoamericanas que se suceden y que en definitiva se conciben como:

La posibilidad de que los trabajadores de la educación empecemos a debatir con el conjunto del pueblo una propuesta educativa. Porque como trabajadores de la educación y como pueblo, necesitamos una propuesta pedagógica que sintetice nuestros intereses. Como parte de los sectores populares necesitamos un sistema educativo que no sirva a todos. Porque transformar la realidad, no es una necesidad solamente de los docentes, sino del conjunto (CTERA).

Por todo lo expresado, creemos que, a la hora de hacer balances, no resulta suficiente sentarse a evaluar las políticas públicas o a emitir juicios de valor, como si estas fueran un destino fatal o, al menos, inmodificable. Por el contrario, para nosotros, en tanto clase trabajadora de la educación, la hora invita a protagonizar los procesos de disputa y ser sujetos sociales artífices de hechos como el de fines de 2011 en Bogotá, cuando la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL) convocó al lanzamiento formal del Movimiento Pedagógico Latinoamericano.

En dicho encuentro, se reconoció la importancia de fortalecer los procesos de integración regional de las organizaciones sindicales docentes para avanzar conjuntamente hacia la idea de una educación emancipadora con sentido popular, público, democrático y solidario. A su vez, se plantea la necesidad de superar definitivamente la etapa de la resistencia, asumiendo el compromiso de orientar la lucha hacia la construcción de un modelo educativo y social, donde el Estado vuelva a ser el garante y el responsable del derecho social a la educación.

Es en este marco donde resulta impostergable impulsar un debate público que permita a las organizaciones sindicales elaborar propuestas político-pedagógicas propias, que se constituyan en verdaderas alternativas a las políticas impuestas por las tradiciones neoliberales y neoconservadoras e incluso a las posneoliberales que aún titubean y no terminan de plantear la necesidad de superar definitivamente las contradicciones fundamentales del sistema de opresión.

Esta idea queda claramente expresada en el documento de Bogotá:

El período de aplicación de las políticas neoliberales le implicó al movimiento sindical invertir mucho tiempo en resistir y contener la aplicación y efecto de dichas políticas, como han sido el proceso de privatización, descentralización y comercialización a la cual se le sometió a la educación pública, así como la desvalorización permanente del trabajo docente [...] Ahora se abre una nueva etapa en la cual nuestras organizaciones deben desarrollar un nuevo elemento y es la propuesta de políticas públicas educativas. La combinación de propuesta, protesta y movilización serán factores claves en el futuro próximo para el sindicalismo de la educación. En esto consiste el movimiento pedagógico (IEAL, 2012).

Es así que desde CTERA planteamos la necesidad de ser más enfáticos y explícitos en los planteamientos de la defensa del derecho a la educación, ya que no se trata de garantizar cualquier tipo de educación. El desafío es defender el derecho humano a la educación *pública, popular, democrática, gratuita, universal y laica*.

También expresamos que hoy lo importante no es producir conocimiento solo por el conocimiento mismo, sino con la clara y expresa intencionalidad de ir construyendo las correlaciones de fuerzas suficientes para cambiar las tendencias privatizadoras en los respectivos países, según las condiciones políticas y sociales que vayamos logrando en cada lugar.

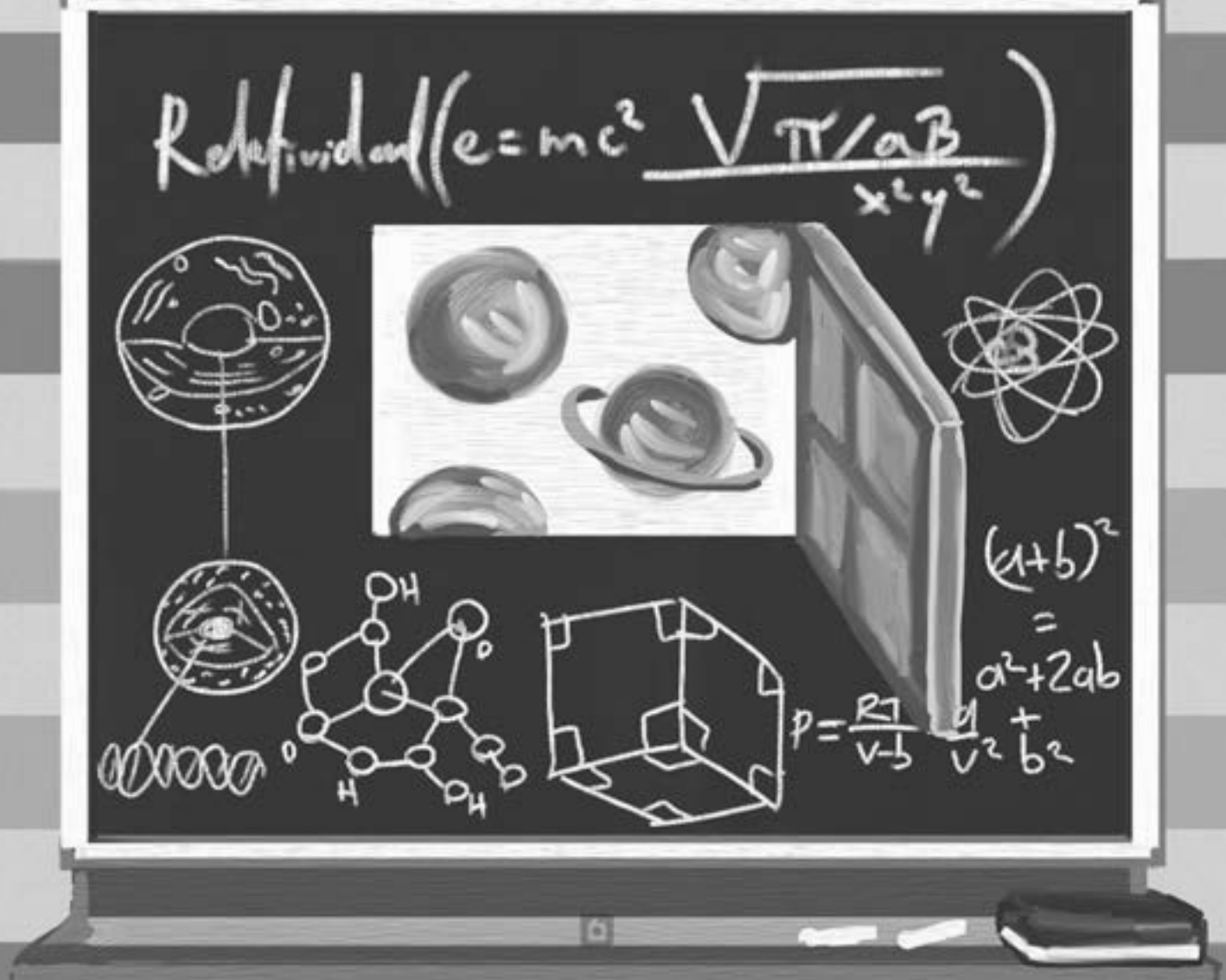
Remarcamos la importancia de entablar una relación cada vez más estrecha entre el mundo académico y las organizaciones sindicales a la hora de producir conocimientos sobre la problemática educativa, de manera tal que dichos procesos lleven al conjunto de los sujetos a construir conciencia de clase y comprender la relevancia que tiene, en el contexto actual, la necesidad de avanzar con políticas educativas que fortalezcan la educación pública.

Creemos que nuestro desafío principal no consiste solamente en ser críticos de los parámetros que el poder hegemónico define unilateralmente para valorar los alcances de las metas definidas que ellos mismos se imponen. Por el contrario, consideramos que debemos ir más allá y construir los indicadores necesarios para comprender el fenómeno desde la perspectiva de los trabajadores, para no quedar sometidos a los requerimientos de la lógica dominante, que impulsa mecanismos de medición o valoración, propios de la perspectiva empresarial. En definitiva, indicadores de clase e investigación militante para construir conocimientos con los trabajadores y no sobre ellos.

Referencias

- Argentina, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. (1993). *Ley Federal de Educación* Nro. 24.195.
- Argentina, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (2006). *Ley de Educación Nacional*. Nro. 26.206.
- Borón, A. (1999). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: Eudeba-Clacso.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. (2012). "Proceso evaluativo para una educación pública de calidad en Argentina: Organización del trabajo docente, organización institucional y sistema educativo. *Versión preliminar. Mimeo*.
- De la Cueva, H. (2006). *Mar del Plata. El ALCA no pasó. Una victoria de la cumbre de los pueblos*, OSAL, *Observatorio Social de América Latina*, Año VI, Nro 18. Buenos Aires: Clacso.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (2013). *Debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada*. Serie *Educación en debate*. Documentos de la Diniece. Ministerio de Educación. Argentina.
- Duhalde, M. & Sormanni M. (2012). Debate acerca de la inclusión: universalización, obligatoriedad y calidad, *Revista Internacional del Magisterio, educación y pedagogía*, Nro. 56, mayo-junio 2012, Bogotá, Colombia.
- Feldfeber, M. (comp.) (2003). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Feldfeber, M., & Andrade, D. (comps.) (2006). *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc.
- Gentilli, P. (coord.) (2004). *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Gentilli, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Clacso Ediciones, Siglo XXI Editores.
- Internacional de la Educación para América Latina. (2012). *Hacia un Movimiento Pedagógico Latinoamericano. Memorias*, Naso, Costa Rica.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Pulido Chaves, O. (2008). La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) y la lucha por el derecho a la educación. *El Estatuto Docente, Laboratorio de Políticas Públicas, serie Ensayos & investigaciones*, N° 31, Buenos Aires.
- Solanas, F. (2014). La educación superior y el Mercosur frente a la globalización, *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Clacso, Nro. 9, Segunda época, febrero 2014.





Políticas Públicas integrales e intersectoriales para el desarrollo de la profesión docente: un tema pendiente en América Latina¹

Comprehensive and intersectoral development of the teaching profession Public Policy: an unfinished agenda in Latin America

Desenvolvimento abrangente e intersetorial da profissão docente de Políticas Públicas: uma agenda inacabada na América Latina

Magaly Robalino Campos

¹ Este artículo está publicado en el libro "Trabajo docente: tensões e perspectivas" organizado por Laura Pizzi, Neiza Fumes, María Cavalcante, Antonio de Freitas y Marinaide Freitas. Publicado por la Universidad Federal de Alagoas. Maceio-Brasil. 2012. El artículo es el resultado de la ponencia presentada en el I Encuentro Luso Brasileño sobre Trabajo docente y VI Encuentro brasileño de la Red Estrado, realizado del 2 al 5 de noviembre de 2011.

Magaly Robalino Campos²

2 Ecuatoriana, educadora. Ha trabajado con ministerios de educación y organizaciones no gubernamentales en proyectos sociales y educativos. Funcionaria de Unesco. Miembro de la Red de Estudios sobre Trabajo Docente (Estrado) y de la Red KIPUS, además de la Red Docente de América Latina y el Caribe. Candidata a doctora por la Universidad Federal de Minas Gerais, UFMG. Brasil.
Correio electrónico: m.robalino@unesco.org

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

El enfoque de derechos, como un opción para abordar la calidad de la educación, ha contribuido a relevar el papel clave de los docentes en los cambios educativos como autores y protagonistas, ampliando su territorio de incidencia y corresponsabilidad del aula al campo de la política educativa, del aprendizaje de los estudiantes a la activa participación en las decisiones sobre educación y sobre su propio trabajo profesional.

Esta comprensión ampliada sobre el rol y el lugar de los docentes en la formulación y aplicación de los proyectos de transformación de la educación conduce a otras consideraciones sobre la naturaleza, características y alcance de las políticas que se requieren para pasar del discurso sobre la importancia de los docentes a un compromiso social que garanticen las condiciones políticas, sociales y económicas necesarias para un protagonismo pleno en los nuevos territorios de la profesión docente. Estos temas son planteados en este texto con el propósito de contribuir a un debate que tiene múltiples aristas, tensiones y posibilidades para abordar la calidad de la profesión docente como tema central en las agendas políticas en los países.

Palabras clave: *Enfoque de derechos, rol docente, políticas públicas, enfoque de género, educación diferenciada.*

Summary

The rights approach, as an option to address the quality of education, has helped relieve the key role of teachers in educational change as authors and actors, expanding its territory incidence and responsibility of the classroom to the field of education policy, learning to active student participation in educational decisions and their own professional work.

This expanded on the role and place of teachers in the formulation and implementation of projects transforming education compression leads to other considerations about the nature, characteristics and extent of the policies needed to move the discourse on the importance of teachers to a social commitment to ensure the political, social and economic conditions necessary for a full role in the new territories of the teaching profession conditions. These issues are raised in this text in order to contribute to a debate that has multiple edges, tensions and possibilities to address the quality of the teaching profession as a central issue in the political agenda in the countries.

Keywords: *Rights approach, teaching role, public policy, gender of approach, differentiated education.*

Resumo

O enfoque de direitos, como uma opção para resolver a qualidade da educação, tem ajudado a aliviar o papel fundamental dos professores na mudança educacional como autores e atores, ampliando sua incidência território e responsabilidade da sala de aula para o campo da política de educação, aprendendo a participação ativa do aluno em decisões educacionais e seu próprio trabalho profissional.

Isso ampliou o papel eo lugar dos professores na formulação e implementação de projetos de transformação de compressão educação leva a outras considerações sobre a natureza, as características ea extensão das políticas necessárias para mover o discurso sobre a importância da professores para um compromisso social para garantir as condições políticas, sociais e econômicas necessárias para um papel integral nos novos territórios das condições profissão docente. Estas questões são levantadas neste texto, a fim de contribuir para um debate que tem arestas múltiplas, as tensões e as possibilidades de enfrentar a qualidade da profissão docente como uma questão central na agenda política dos países.

Palavras chave: *Abordagem de direitos, papel de ensino, políticas públicas, gênero, educação especial.*

Las reformas y las políticas educativas implementadas en América Latina en las últimas décadas trajeron como consecuencia un conjunto de cambios orientados, sobre todo, a la universalización del acceso a la educación básica, en términos de cobertura y a la formación para el mundo del trabajo, en relación con los contenidos. Aun cuando sus procesos, resultados e impactos fueron altamente diferenciados entre los distintos países, veinte años después, como lo afirma Feldfeber (2008) “los indicadores muestran que las políticas educativas implementadas en la región ni siquiera lograron cumplir con las metas “reducidas” de escolarización en materia de educación básica (Feldfeber, M. 2008: 17-19).

El bajo impacto de las reformas es atribuido a diversas causas, al respecto, Barroso (2008) ofrece elementos clave para entender su origen, trayectos y resultados, pues identifica algunas características comunes de estas reformas, por ejemplo:

- Una concepción determinista de cambio, basado en el supuesto de que los sistemas sociales son totalmente regulables de acuerdo con criterios de racionalidad y de eficacia definidos por el poder central.
- El carácter exógeno del proceso de elaboración de la reforma, más allá de la introducción en ocasiones de mecanismos legitimadores tipo participativo.
- Vinculación de una lógica normativo-deductiva para la elaboración de la reforma, con separación clara entre la concepción y la ejecución, entre los principios y la práctica, entre el centro y la periferia, entre la formación y la acción. (Traducción de la autora del portugués al español). (Barroso, J., citado en Krawczyk, N. y Vieira, V. 2008: 10).

Siguiendo a Barroso, se ve que paradójicamente, las bases conceptuales y metodológicas sobre las que se diseñaron y ejecutaron las reformas de los noventa, se transformaron en sus propias barreras, lo que impidió el logro de sus objetivos, más allá del cuestionamiento que estos puedan tener desde otras perspectivas teóricas.

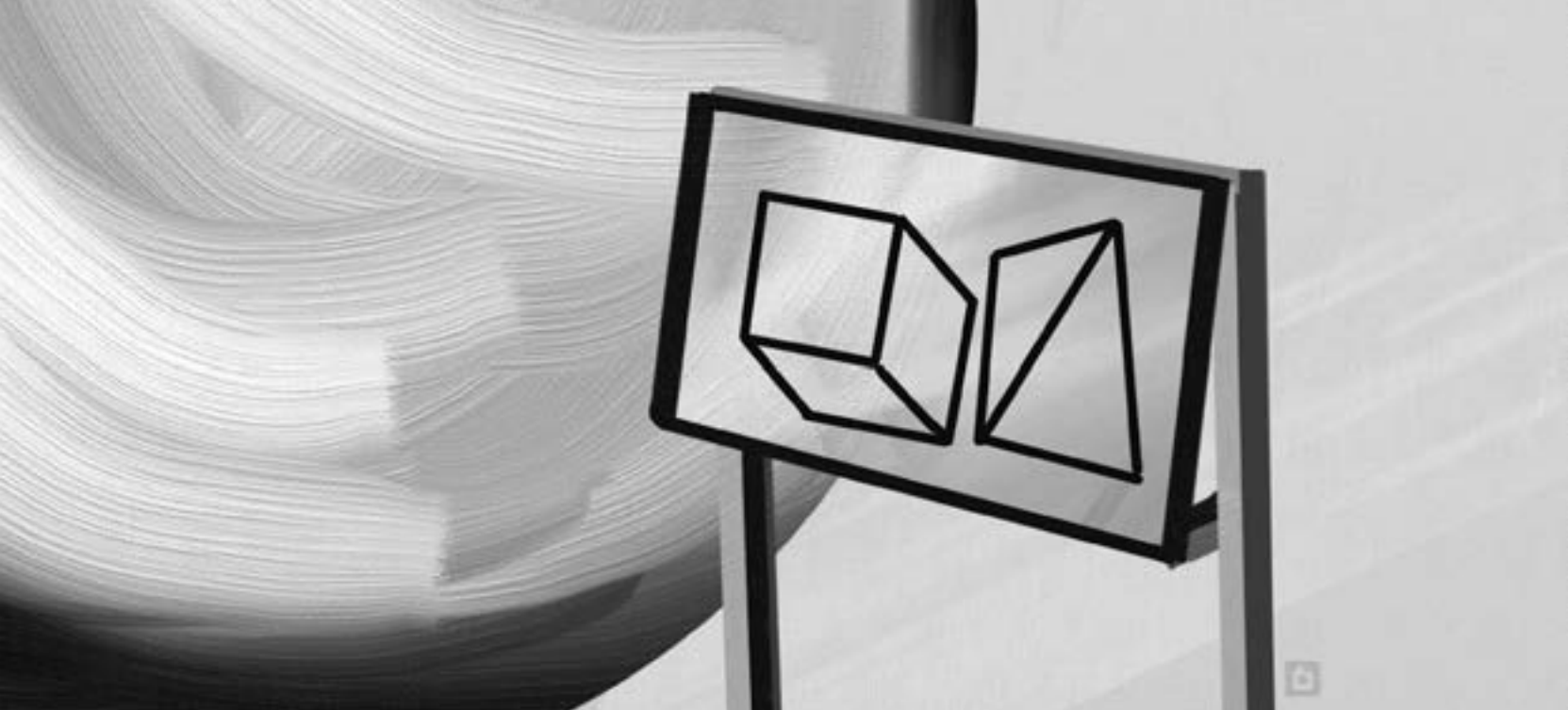
Sin duda, procesos globales como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Unesco, 1990), contribuyeron a ubicar a la educación en las agendas políticas de las regiones y de los países; después de Tailandia, 1990, se movilizaron los gobiernos, los organismos de cooperación, las organizaciones sociales, los gobiernos locales y otros actores involucrados en el

desarrollo educativo; además, muchas organizaciones, en especial de la sociedad civil, se nutrieron de corrientes y tradiciones propias como la educación popular en América Latina, que marcaron una manera particular de entender la educación en el ámbito de la participación democrática de la ciudadanía. Sin embargo, las respuestas nacionales oficiales en América Latina se configuraron mediante las grandes reformas emprendidas en la mayoría de países bajo una matriz que estableció fuertes similitudes pese a las enormes diferenciaciones existentes en las distintas naciones (Krawczyk, N. & Vieira, V., 2008). Muchas de estas reformas tuvieron financiamiento de préstamos externos, en especial del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y, en general, se operativizaron a través de estrategias de descentralización y desconcentración de la gestión educativa; reformas curriculares; construcciones escolares, entrega de textos y materiales educativos a las instituciones educativas; así como, capacitación docente para la aplicación de los nuevos contenidos y metodologías.

Estos cambios impusieron nuevas normas y responsabilidades a las escuelas y docentes que, en la mayoría de casos, no estuvieron acompañadas de estrategias que aseguraran las mejores condiciones materiales e intelectuales para las nuevas tareas. Es más, estas nuevas tareas fueron definidas sin la participación de las comunidades educativas y sin que existiera un nuevo marco de comprensión y desarrollo para la profesión docente.

En efecto, hay un acervo de investigación importante (Oliveira, 2000; Feldfeber, 2004; Oliveira, 2004; Tenti, 2006; Martínez, 2006; Oliveira, 2008; Cuenca y Stonij, 2008; Cornejo y Reyes, 2008; entre muchos más) sobre la incidencia de las políticas educativas y las nuevas regulaciones del trabajo sobre la situación de los docentes en la región, en el marco mayor de las reformas de los estados nacionales y sus consecuentes reformas educativas. Oliveira (2006) particularmente refuerza este planteamiento al señalar que:

La expansión de la educación básica [...] ha sobrecargado en gran medida a los trabajadores docentes. Estas reformas han causado la reestructuración del trabajo pedagógico, a partir de la combinación de diferentes factores que se hacen presentes en la gestión y organización del trabajo escolar, teniendo como corolario mayor responsabilidad de los profesores y mayor compromiso de la comunidad (19).



La emergencia del enfoque de derechos en la calidad de la educación

A inicios del 2000 y, en parte, como resultado de los escasos logros alcanzados por las reformas en términos de calidad y equidad, emerge y se fortalece un discurso que enfatiza el enfoque de la educación como derecho humano y reivindica el valor de la educación más allá de la inserción de las personas en el mercado laboral. El enfoque de derechos ubica a la educación como factor indispensable para el ejercicio de otros derechos y, fundamentalmente, para la construcción de ciudadanía, para el desarrollo de capacidades dirigidas a la participación social y a la corresponsabilidad en la construcción de sociedades justas y equitativas.

Varias declaraciones y compromisos mundiales, así como los estudios y reflexiones emprendidos bajo un enfoque de la educación como derecho, aportaron de modo significativo a un debate que contribuyó a un serio cuestionamiento a las reformas educativas “funcionales e instrumentales” y, en algunos casos, al cambio de orientación a los procesos de desarrollo y fortalecimiento de los sistemas educativos nacionales en los países. Por ejemplo, el Marco de Acción de Dakar en el 2000³, en tanto compromiso mundial de los países, subrayó que la educación es un derecho fundamental e insistió en la importancia de una

acción gubernamental basada en los derechos para el cumplimiento de las metas de educación para todos. En línea con esta declaración, al año siguiente en 2003, el Informe Mundial de Monitoreo de las Metas (EPT) incluyó a los derechos como el tema fundamental del estudio. Por su lado, Katarina Tomasevs-ki (2001, 2004), relatora especial de Naciones Unidas por el Derecho a la Educación aportó de manera significativa, a través de sus informes, a la creación de indicadores de una educación de calidad con enfoque de derechos humanos.

Múltiples han sido los esfuerzos y los aportes para recolocar el enfoque de derechos humanos en las definiciones de calidad de la educación, en los ámbitos regional y nacional desde diferentes lugares, en particular desde el trabajo desarrollado por las organizaciones de la sociedad civil.

Los docentes: entre el reconocimiento y el nuevo sentido de la profesión docente

A esta altura, puede resultar un lugar común decir que los docentes son un factor clave en la aplicación de las políticas educativas, en el efectivo funcionamiento de las escuelas y en el aprendizaje de los estudiantes; sin embargo, esta certeza empieza a tener fuerza sólo a finales de los noventa y princi-

3 Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar, Senegal, 2000.

prios de 2000, cuando aparecen evidencias de que los proyectos educativos surgidos de los círculos de planificadores y expertos y colocados en las escuelas y en las aulas de “arriba hacia abajo” no tuvieron éxito, pese a las grandes inversiones que se realizaron, entre otras razones porque los directores y los docentes fueron considerados como uno más de los “insumos” de los procesos educativos, al mismo nivel que los textos escolares, los equipos y las construcciones.

El balance de los veinte años del Proyecto Principal de Educación, PPE, en América Latina y el Caribe (2001) realizado por ministros, especialistas y técnicos cuestiona el lugar secundario al que fueron relegados los docentes al afirmar:

El tema de los docentes sobresale como uno de los más críticos y un tema pendiente en todos los países de la región. Durante las dos décadas, los docentes han sido considerados más como un medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como protagonistas activos y fundamentales del cambio. Las reformas educativas se han centrado más en los cambios pedagógicos y de gestión que en los docentes (76).

De hecho, la información disponible y las reflexiones derivadas, incluso aquellas que se remiten a mediciones cuantitativas, en particular referidas al logro de aprendizaje de los estudiantes en algunas áreas del conocimiento, dejan claramente establecida la centralidad del trabajo docente en los cambios educativos. En esta dirección, el Informe Delors (1996) señala que “Ninguna reforma de la educación ha tenido éxito sin el concurso del profesorado”⁴. Por su lado, los ministros de educación de América Latina y el Caribe, al firmar el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Prelac (2002) anotaron que “Los docentes son el factor más importante en la organización y gestión de los sistemas educativos” y son el factor fundamental en el aprendizaje de los estudiantes, excluidas las variables extraescolares.

En otras palabras, hay un reconocimiento a la centralidad del tema docente y un consenso de que las políticas y los cambios educativos pasan por las maestras y maestros. La manera cómo se incorpora esta comprensión en la agenda de política educativa es un tema que requiere mayor profundización y elaboración.

En este escenario de confrontación entre enfoques y tendencias en las transformaciones educativas también la profesión

y la naturaleza del trabajo de los docentes entraron a debate. Su sentido, lugar, responsabilidades y roles se definen desde la comprensión que se tenga de sociedad y educación. Los docentes, en sistemas y procesos enfocados al desarrollo de una educación como derecho en el marco de sociedades de justicia e igualdad, tienen un lugar y unas responsabilidades radicalmente distintas a las que tienen en sistemas educativos lanzados a cumplir las demandas de la economía globalizada y a formar recursos técnicos para un mercado económico dominado por las transnacionales.

La calidad de la educación desde el enfoque de los derechos: un nuevo territorio para la profesión docente

Las perspectivas sobre educación y sobre el cambio educativo con enfoque de derechos amplían el territorio de los docentes, en tanto profesionales de la educación y en cuanto sujetos de derechos en el sistema educativo. Este nuevo horizonte fortalece el lugar de los docentes en el *aprendizaje de los estudiantes* con la preparación, el acompañamiento y la autonomía necesarias, pero supera la imagen tradicional y única del docente asociada a la transmisión de conocimientos, encerrado en el aula y casi como único responsable de los resultados de aprendizaje de los estudiantes; y, por otro lado, abre el espacio de incidencia de los docentes en otras dos dimensiones mayores: *La dimensión de la escuela y la dimensión de las políticas educativas*.

La dimensión de la escuela alude al espacio de los docentes y directivos escolares en una comunidad educativa que define colectiva y participativamente su camino, formula su plan estratégico, fortalece alianzas con otros actores del territorio y asume un rol fundamental en la construcción de la pertinencia cultural de los procesos educativos, para responder a las expectativas y demandas de las familias y los estudiantes.

La dimensión de las políticas públicas refiere al derecho y capacidad de los docentes a participar de manera activa y corresponsable en la construcción de las políticas educativas, en su aplicación y evaluación. Este es un uno de los temas de mayor polémica,

4 El Informe Delors fue elaborado a petición de la Unesco por una comisión de profesionales de la educación y de otros sectores provenientes de todas las regiones del mundo. La comisión entregó un documento que recoge un conjunto de reflexiones sobre el papel de la educación, sus cuatro pilares y la relación de la educación con la vida, el desarrollo y la naturaleza humana. Doce años después sigue siendo una de las más importantes referencias teóricas en educación.

dado que la formulación de políticas educativas ha sido, hasta el momento, un espacio reservado para planificadores y expertos técnicos. El protagonismo de los docentes, hoy reconocido abiertamente como una condición insustituible para alcanzar los objetivos de educación de calidad para todas y todos, aún deja por fuera la participación real de los docentes en las decisiones de política educativa y, de manera abierta o sutil, se refuerza su papel de ejecutores de decisiones ajenas, de currículos predeterminados, y de usuarios de procesos de capacitación para la aplicación de los cambios decididos en los niveles centrales.

El papel asignado a los docentes como “ejecutores” concentrados en el aula y en la escuela, no ha cambiado de modo significativo en la mayor parte de América Latina y el Caribe, como no ha cambiado la mirada homogenizadora sobre los docentes. Al contrario de lo que piensan algunos planificadores, cada día hay más pruebas de que la atención adecuada de los docentes a cuestiones consideradas “ajenas” al aula, mejora significativamente la calidad de los que se desarrolla en ella (Hargreaves, 2003) y la responsabilidad ética de los docentes se fortalece con la participación en las decisiones, en torno a la gestión escolar y en la gestión de las políticas educativas (Fullan, M. y Hargreaves, 2006). Sin duda, una de las grandes lecciones no aprendidas es que las políticas y los cambios desde arriba y desde fuera de la escuela no han cambiado las condiciones de aprendizaje en las escuelas, no han conseguido mejorar la motivación y

compromiso profesional, por tanto no han incidido de modo significativo en la calidad de la educación.

Pensar de modo distinto la profesión docente y el rol de los docentes en los cambios, alude a otra comprensión sobre el sentido mismo de la educación. Implica realizar, entre otros, un esfuerzo redoblado para la

Superación del modelo tradicional de hacer políticas públicas que distingue entre quienes las diseñan y quienes las ejecutan. Se trata de implementar políticas que cambien el énfasis en los factores para ponerlo en los actores. Fortalecer la participación de los docentes y de sus gremios en la definición y ejecución de las políticas educativas es una condición indispensable para promover cambio en quienes tienen directa responsabilidad en los procesos de enseñanza aprendizaje (Unesco, 2002).

Los docentes que participan en la construcción de políticas educativas son capaces de asociarlas con su trabajo diario en el aprendizaje de los estudiantes. Los docentes que hacen parte de la dirección colectiva en las instituciones educativas están en mejores condiciones para desarrollar una educación pertinente y relevante para las familias y comunidades. Los docentes que se sienten coautores de un proceso educativo, en permanente perfeccionamiento, se responsabilizan de los resultados de su trabajo y tienen más altos niveles de compromiso con el aprendizaje de sus alumnos. Estas son tres dimensiones esenciales en el marco de una nueva perspectiva sobre la profesión docente:

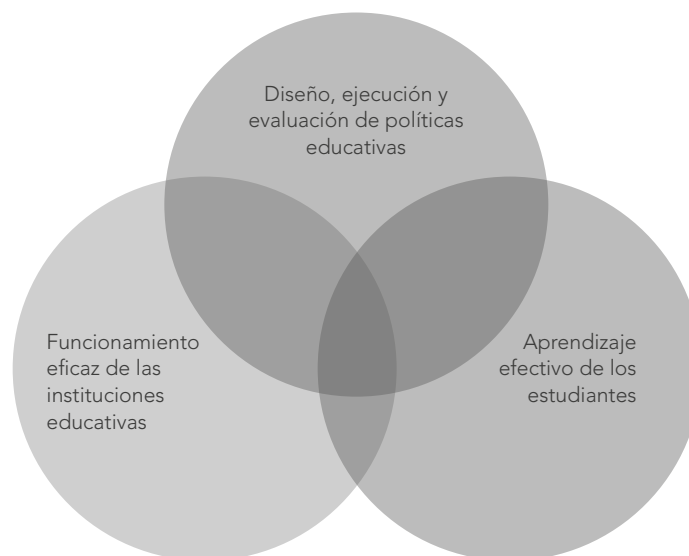


Figura 1. El protagonismo docente y el territorio de las políticas, la escuela y el aprendizaje



A modo de cierre: algunas cuestiones para pensar las políticas docentes en el escenario de los derechos

El territorio de la profesión docente, hoy cruzado por un nuevo protagonismo, pone en discusión varios temas, cuatro de los cuales se relevan a manera de cierre en este artículo:

En primer lugar, la importancia de *diseñar políticas docentes integrales que incorporen y atiendan la complejidad de la profesión*. Los países de la región en menor o mayor grado, han incorporado políticas, programas o acciones orientadas a mejorar la calidad del trabajo de los docentes, de hecho esta es una preocupación que se refleja en las agendas educativas de los países. Sin embargo, pocos han abordado el tema con una perspectiva de política amplia que se acompañe de estrategias y acciones que aborden de modo sistémico e integral la complejidad de la profesión docente y la amplia gama de factores que inciden en su desempeño. La mayoría de países aún concentran sus esfuerzos en los ámbitos donde más inversión se ha puesto y menores resultados se han alcanzado por la forma desarticulada de abordarlos, estos

son: capacitación, remuneraciones y evaluación docente; y, por otra parte, las acciones tomadas además de desarticuladas entre sí, no están alineadas con un proyecto sólido para el desarrollo de la profesión docente y menos aún, con un proyecto educativo nacional.

En segundo lugar, es fundamental contar con políticas *docentes que aseguren el desarrollo y la realización profesional y personal de maestras y maestros*. Las nuevas tareas, responsabilidades y espacios que hoy tienen los docentes requieren acciones de soporte que consideren sus condiciones materiales, tiempos para la preparación colectiva, oportunidades de desarrollo, acceso a la cultura, atención a la salud laboral, sistemas de reconocimiento y valoración social. Al contrario de lo esperado, en medio del discurso del protagonismo docente se aprecian procesos de precarización y deterioro del empleo del docente. De acuerdo con Oliveira (2008):

Los profesores, en general, son considerados los principales responsables por el desempeño de los alumnos, de la escuela y del sistema, en el contexto actual de reformas y de nueva regulación educativa. Ante las diferentes funciones que la escuela pública asume, los profesores se encuentran muchas veces frente a la necesidad de responder a exigencias que van más allá de su formación (p. 20).

En tercer lugar, se requiere crear *las estrategias y los mecanismos legales, técnicos y operativos para promover una participación real de los docentes* en los espacios de formulación tanto de las políticas educativas en general, como de manera específica de las políticas docentes. “La participación de los docentes en la definición de políticas educativas fue muy escasa, tan sólo al final de la década en algunos países se realizan procesos de consulta nacional que involucraron a los docentes. Asimismo, la democratización social creciente se acompaña con el fortalecimiento de los sindicatos docentes” señala el Balance de veinte años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1973).

La tarea de diseñar las políticas, en algunos países, sigue en manos de los círculos de especialistas de los ministerios de educación y en el mejor de los casos, se extiende a la representación sindical y a la presencia de “expertos” educativos de la sociedad civil. La gran mayoría de profesores permanecen fuera de la construcción de las políticas que tienen que ver con su desarrollo y mucho más lejos aún de los espacios de decisión de las políticas educativas en general (Robalino, et al. 2007).

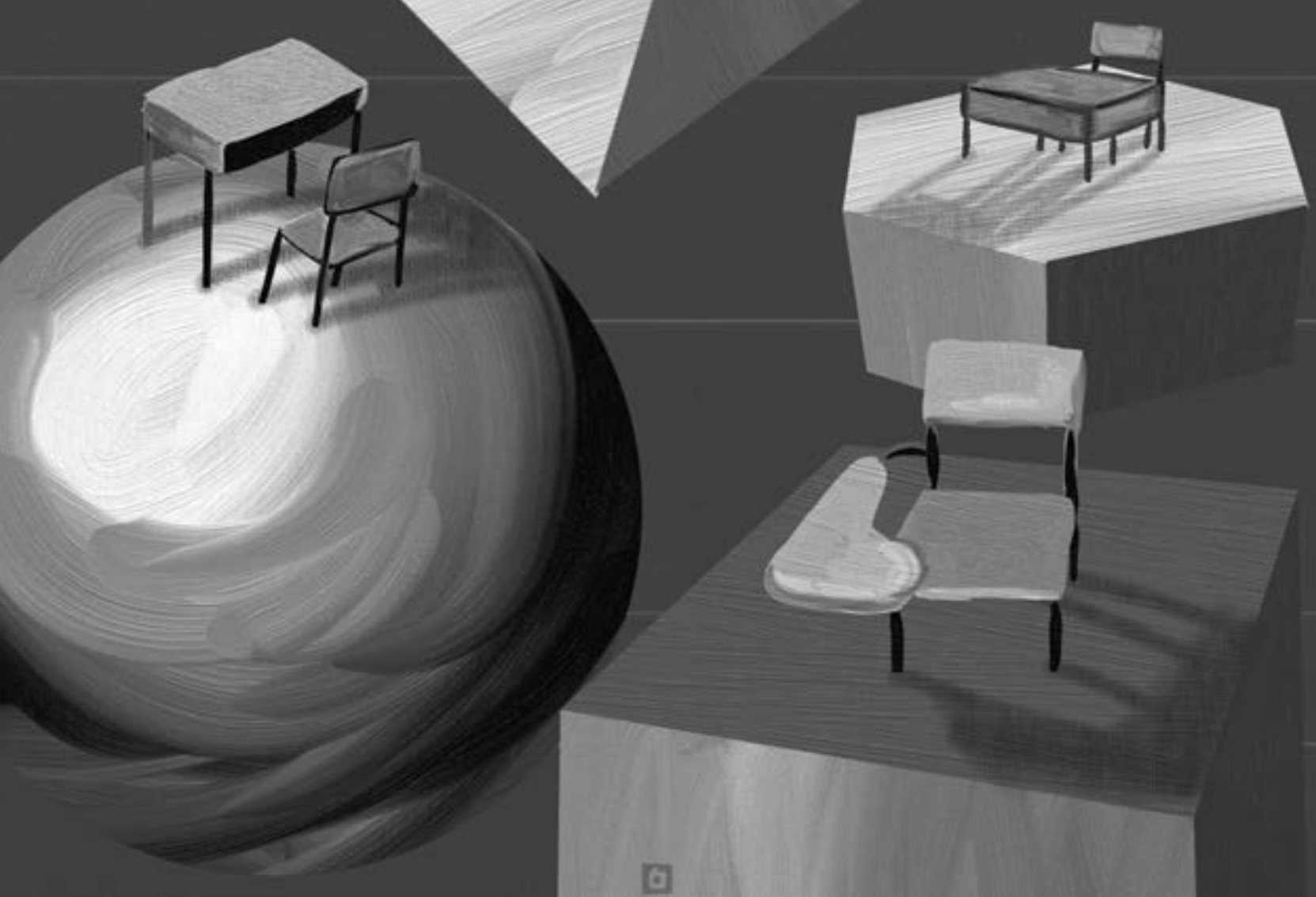
En cuarto lugar, la cuestión docente sigue ubicada exclusivamente en la agenda sectorial educativa, aún cuando su complejidad implica a diversos sectores como: parlamentos, ministerios de hacienda, de salud, de bienestar, medios de comunicación, entre otros. Un gran esfuerzo en la comprensión ampliada y múltiple de la cuestión docente tiene que ver con la *formulación de políticas docente intersectoriales* que traduzcan un esfuerzo nacional para garantizar las condiciones necesarias para un ejercicio efectivo de la docencia, en condiciones geográficas y sociales heterogéneas, interculturales y diversas.

Integralidad, intersectorialidad, largo plazo y compromiso social por la calidad de la docencia son algunos de los temas pendientes en la formulación de una agenda de políticas para la profesión docente; sin embargo, estamos hoy frente a la oportunidad de recolocar su discusión desde nuevas perspectivas y comprensiones y avanzar hacia procesos altamente participativos que configuren escenarios para la educación y para una profesión docente en el marco del cumplimiento pleno del derecho de todas y todos a una educación de calidad.

Referencias

- Barroso, J. (2008). Prefacio. Krawczyk, N. & Vieira, V. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica*. Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda.
- Cornejo, R. & Reyes, E. (2008). *La cuestión docente en Chile: experiencias organizacionales y acción colectiva de profesores*. Buenos Aires: Libros FLAPE.
- Cuenca, R. & Stojnic, L. (2008). *La cuestión docente en Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Buenos Aires: Libros FLAPE.
- Delors, J. et al. (1997). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid: Editorial Santillana.
- Feldfeber, M. (2008). *Prólogo*. Neves de Azevedo, M. L. (org.). *Políticas públicas e Educacao: debates contemporâneos*. Maringá: UEM.
- Fullan, M. & Hargreaves, A. (2006). *La escuela que queremos: los objetivos por los cuales vale la pena luchar*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Hargreaves, A. (2003). Replantear el cambio educativo: ampliar y profundizar la búsqueda del éxito. Hargreaves, A. (Comp.) *Replantear el cambio educativo: un enfoque renovador*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Krawczyk, N. & Vieira, V. A. (2008). *Reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica*. Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda.
- Martínez, D. (2006). *Nuevas regulaciones: nuevos sujetos*. Feldefeber, M. y Oliveira, D. (comps.) *Políticas Educativas y trabajo docente*. Buenos Aires: Noveduc.
- Oliveira, D. (2006). El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. Feldfeber, M. y oliveira, D. (comps.) *Políticas educativas y trabajo docentes: nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc.
- Oliveira, D.; Ferreira, E. (2008). Políticas Sociais e democratizacao da educacao: novas fronteiras entre público e privado. Neves de Azevedo, M. L. (Org.). *Políticas públicas e Educacao: debates contemporâneos*. Maringá: UEM.
- Robalino, M., Valdés, H., Cuenca, R., Rizo, H. (2007). *Documento de trabajo sobre Desempeño Docente elaborado para el diseño del Programa Regional de Políticas Docente*. Santiago de Chile: Chile.
- Robalino, M., et al. (2007). *Programa Regional de Políticas Docentes: una propuesta de conocimiento y acción*. Documento elaborado para la Orealc/ Unesco. Santiago de Chile: Chile.
- Tenti, E. (2006). Consideraciones sociológicas. *El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tomasevski, K. (2001). *Obligaciones de los derechos humanos: generando una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable. Libro elemental del derecho al a educación*. Estocolmo: Sida.
- Tomasevski, K. (2004). *Manual sobre la educación basada en los derechos. Requisitos globales de los derechos humanos. Hechos simples*. Bangkok: Unesco.
- Unesco. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtiem: Tailandia.
- Unesco. (2000). *Marco de acción de Dakar*. Santiago de Chile: Ediciones Unesco.
- Unesco. (2001). *Balance de los veinte años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*.
- Unesco. (2002). *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Ediciones Unesco.





El derecho a la educación: su valoración desde las vivencias situadas y diferenciadas de los y las estudiantes en el contexto escolar¹

The right to education: its assessment and differentiated from situated experiences of the students in the school context

O direito à educação: sua valoração desde as vivências situadas e diferenciadas dos e as estudantes no contexto escolar

Constanza Amézquita Quintana

¹ Los planteamientos señalados en este artículo son producto de las reflexiones y la construcción colectiva con funcionarios y equipos de trabajo del IDEP en el Componente Educación y Políticas Públicas durante los años 2012 y 2014. Se han tomado ideas y apartes de productos académicos institucionales inéditos de Omar Orlando Pulido, Paula González y Fernando Rincón.

Constanza Amézquita Quintana²

- 2 Investigadora Principal del Estudio General con Desarrollos Temáticos para Recomendaciones a la Política Educativa del IDEP. Socióloga y Maestría en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI– de la Universidad Nacional de Colombia.
Correo electrónico: constanza.amezquita@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Este texto pretende iniciar una reflexión en torno a las potencialidades del concepto vivencia situada y diferenciada para valorar el derecho a la educación de los y las estudiantes en el contexto escolar. Para ello, se exploran los orígenes de esta noción desde la filosofía hermenéutica y se sugiere una mirada vivencial de los saberes y las experiencias de las y los escolares en los colegios de Bogotá. Lo anterior en el marco de los debates que han tenido lugar en el Estudio General con Desarrollos Temáticos para Recomendaciones a la Política Educativa del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

Palabras clave: *Vivencias situadas y diferenciadas, derecho a la educación, valoración, sujetos, saberes, prácticas.*

Summary

This text aims to initiate a reflection on the potential of situated and differentiated experience to assess the right to education of the students in the school context concept. To do this, the origins of this notion is explored hermeneutic philosophy and experiential knowledge look and experience of school and colleges in Bogotá is suggested. This part of the discussions that have taken place in the General Development Studio Theme for Educational Policy Recommendations to the Institute for Educational Research and Pedagogical Development (IDEP).

Keywords: *Located and differentiated experiences, right to education, assessment, subjects, knowledge, practices.*

Resumo

Este texto pretende iniciar uma reflexão em torno das potencialidades do conceito vivência situada e diferenciada para valorizar o direito à educação dos e as estudantes no contexto escolar. Para isso, se exploram as origens desta noção desde a filosofia hermenéutica e se sugere uma mirada vivencial dos saberes e as experiências das e os escolares nos colégios de Bogotá. O anterior no marco dos debates que têm tido lugar no Estudo Geral com Desenvolvimentos Temáticos para Recomendações à Política Educativa do Instituto para a Investigação Educativa e o Desenvolvimento Pedagógico (IDEP).

Palavras chave: *Vivências situadas e diferenciadas, direito à educação, valoração, sujeitos, saberes, práticas.*

El derecho a la educación y su valoración desde los sujetos

Aunque el esquema analítico 4As –planteado por Tomasevski– para la valoración del derecho a la educación logró crear un lenguaje compartido por gobiernos y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales frente al avance del derecho, su énfasis ha estado en las obligaciones del Estado en materia de educación y se ha dejado de lado el modo como los sujetos vivencian tal derecho en el contexto escolar.

A su vez, el abordaje del derecho desde el esquema 4A suele ir acompañado, por lo general, de mediciones de talante cuantitativo y de la aplicación de pruebas estandarizadas de conocimientos a nivel nacional –para la “medición” de la calidad educativa y la generación de clasificaciones internacionales–.

Con este antecedente se plantea la necesidad de proponer un giro conceptual y metodológico que evite el riesgo de dejar de lado las condiciones individuales y colectivas de las personas en las que se realiza el derecho, así como los efectos y las posibilidades generados por éste en los sujetos. Con ello, se trata de valorar el cumplimiento del derecho no sólo a partir del cumplimiento de las obligaciones del Estado, sino especialmente, desde el cuidado necesario a la realización de los derechos en las personas, consideradas como sujetos y no solo como individuos.

En este sentido, proponemos que la valoración del derecho a la educación en los sujetos debe darse desde las vivencias situadas y diferenciadas de los y las estudiantes en el contexto escolar. Ello implica ‘historizar’ la mirada, reconociendo los lugares donde se ubican socialmente las y los estudiantes para asumir y ejercer su derecho a la educación, como un factor de agencia humana –entendida en este caso como la autonomía de las y los estudiantes para la construcción de su proyecto de vida–.

Para ello, a continuación daremos un vistazo a la noción de vivencia situada y diferenciada, explorando sus orígenes en la filosofía hermenéutica.

La noción de vivencia en la filosofía hermenéutica

El hombre debería aprender a detectar y a estar al acecho de este destello de luz que cruza su mente en el interior más que el brillo de los bardos y de los sabios en el firmamento. No obstante, menosprecia su pensamiento sin darse cuenta de que es suyo. En

cada obra genial reconocemos nuestros propios pensamientos, a los que atribuimos poco valor; regresan a nosotros con una cierta majestad ajena. Grandes obras de arte no encierran para nosotros más lección que nos pueda interesar que ésta. Nos enseñan a dejarnos llevar por nuestra impresión espontánea con una inflexibilidad no exenta de buen humor, particularmente cuando la mayor parte de los gritos se oye de la otra parte. De otra suerte, mañana expondrá un extraño, con magistral buen sentido, precisamente lo que nosotros pensábamos y sentíamos de continuo, y nos veremos obligados a tomar de otro, con vergüenza, nuestra propia opinión (Emerson, 2007: 131).

Aunque en el lenguaje cotidiano se hable con bastante frecuencia del término vivencia– en tanto experiencia vivida por una persona y que influye en su carácter–, este tiene una larga trayectoria, vinculada a la tradición hermenéutica en las ciencias sociales.

Es importante comenzar diciendo que la hermenéutica antes de consolidarse como una tradición filosófica, había recorrido un largo camino en la interpretación de textos religiosos, literarios e históricos. Para esta corriente es clave la comprensión del sentido de la acción y la reflexividad del sujeto sobre su experiencia –en tanto capacidad de reflexionar acerca de su existencia y de trascender en la práctica al actuar en consecuencia–. Justamente, acá la noción de vivencia hace parte de este proceso comprensivo llevado a cabo por el sujeto.

Así por ejemplo, para un autor como Wilhelm Dilthey la comprensión y la explicación caracteriza a las ciencias del espíritu, por cuanto las dota de un contenido y un método distinto a las ciencias de la naturaleza: “Tenemos, pues, que este grupo de ciencias constituye un campo propio que se halla bajo leyes propias fundadas en la naturaleza de lo vivible, expresable y comprensible” (Dilthey, 1944: 92). Entretanto, para Heidegger la comprensión trasciende las pautas metodológicas y constituye un atributo propio del ser humano –una “determinación ontológica del hombre”– (De la Maza, 2005: 122).

De un modo semejante, para Husserl –fundador de la fenomenología–, la comprensión ofrece al hombre un método reflexivo para dejar que “las cosas mismas” se revelen tal como se dan inmediatamente para quien las vive –dejando de lado el juicio sobre la validez de las interpretaciones–. Esto es posible gracias a la intencionalidad del sujeto –que lleva a que la conciencia esté siempre abierta y referida a un contexto amplio: “Este contexto es el mundo, horizonte general de todo lo que es y puede llegar a ser contenido de la experiencia” (2005: 123).

Para Edmund Husserl la “reducción fenomenológica” implica contemplar “las cosas mismas” con una mirada neutral, ahistórica, libres de prejuicios y de cargas axiológicas y culturales que impidan describir los fenómenos tal como se manifiestan a la conciencia (De La Maza, 2005: 127). Al respecto, García-Baró considera que la reducción fenomenológica es:

La manifestación de la totalidad posible del sentido del mundo [...], es la consecuencia teórica y práctica de la decisión de proponerse [...] entrar en la plenitud de la responsabilidad, que comienza por el hecho de ser enteramente responsable el hombre de sí mismo y ante sí mismo, en su radical soledad. Es, pues, la verdadera madurez de la vida humana (García-Baró, 1997).

Sin embargo, para Heidegger dejar de lado la historia solo sirve para encubrir los prejuicios operantes en toda descripción que se vale de conceptos, en tanto todos los conceptos están saturados de tradición y de teoría. Por eso, para tener una relación libre con la historia y *comprender algo en tanto que algo* es clave identificar el sentido o el *hacia dónde* de lo que se comprende: “Sentido es el horizonte del proyecto, estructurado por el haber-previo, la manera previa de ver y la manera de entender previa, horizonte desde el cual algo se hace comprensible en cuanto algo” (Heidegger, 1997: 9, citado en De La Maza, 2005: 128).

Para este autor alemán, el sentido es una estructura del hombre en tanto que *Dasein*, no algo que esté adherido a los entes, ni flotando en algún espacio ideal. En ese *hacia dónde* lo que se interpreta se posee ya de antemano, recortado o perfilado de una cierta manera y acompañado de una cierta conceptualización. Si la interpretación se mueve dentro de lo ya comprendido y se nutre de ello, entonces se mueve en un círculo. Pero no se trata de un círculo vicioso, sino de un *círculo hermenéutico*. Es decir, no es un círculo que haya que eliminar del saber, sino uno donde hay que entrar de manera adecuada (De La Maza, 2005: 128).

Finalmente, Hans-Georg Gadamer –quien fue alumno de Heidegger– considera que la comprensión es una reflexión sobre lo que acontece con el hombre cuando efectivamente interpreta su presente en relación con la historia, en tanto esta le permite “la mediación del pensamiento con la vida actual”. Para este autor, la comprensión es posible, en principio, gracias al lenguaje, como un medio que permite el desvelamiento del sentido de la acción al tiempo que permite el entendimiento mutuo. Al decir de De la Maza: “Sin la posibilidad de la representación lingüística no tendría sentido pretender que verdaderamente se comprende algo, y no hay nada acerca de lo cual no pueda decirse alguna cosa con sentido” (De La Maza, 2005: 135).

Es justamente Gádamer quien en su texto *Verdad y método* rastrea la aparición de la noción de vivencia en el ámbito alemán –*erlebnis*–, e identifica una primera referencia a este concepto en Hegel, y encuentra que su popularización en la década de los años setenta tiene que ver con la notoriedad de la literatura biográfica. Además, cuando rastrea el término derivado de experiencia –*erleben*–, entendido como el “estar todavía en vida cuando tiene lugar algo”, encuentra alusión a esta palabra en la literatura biográfica del siglo XIX de poetas como Goethe, cuyo objetivo radica en entender la obra desde la vida. En adición a ello, Gadamer destaca la influencia del idealismo alemán –con su apelación al sentimiento vivo, a la vida, por oposición a la objetividad y frialdad del racionalismo– en el repunte de la idea y de la noción de vivencia. Al decir de este autor:

El concepto de la vida constituye también el trasfondo metafísico que sustenta el pensamiento especulativo del idealismo alemán, y que desempeña un papel fundamental tanto en Fichte y en Hegel como en el propio Schleiermacher [...]. La apelación de Schleiermacher al sentimiento vivo frente al frío racionalismo de la Ilustración, el llamamiento de Schiller hacia una libertad estética frente al mecanismo de la sociedad, la oposición hegeliana de la vida (más tarde: del espíritu) frente a la «positividad» son los precedentes de una protesta contra la moderna sociedad industrial que convirtió a comienzos de nuestro siglo las palabras vivir y vivencia en palabras redentoras de resonancia casi religiosa (Gadamer, 1993: 99).

También destaca que la noción de “lo vivido” –*das erlebte*– da cuenta tanto de la inmediatez de la experiencia, de “lo vivido por uno mismo” –que antecede toda interpretación– como de la permanencia de aquello que ha sido vivido. Así lo menciona el alumno de Heidegger: “Este contenido es como un resultado o efecto, que ha ganado permanencia, peso y significado respecto a los otros aspectos efímeros del vivir (Gadamer, 1993: 97).

Desde el punto de vista de este autor, la noción de vivencia –*erlebnis*– se sitúa en un punto intermedio entre las dos significaciones de la noción experiencia –*erleben*–:

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’ (Gadamer, 1993: 103)–.

Continúa el autor señalando que: “algo se convierte en una vivencia en cuanto que no sólo es vivido, sino que el hecho de que lo haya sido, ha tenido algún efecto particular que le ha conferido un significado duradero” (97).



Estas características de la noción de vivencia llevan a Gadamer a catalogar a la vivencia estética como el paradigma de tal concepto, ya que arranca de su vida a quien vive la obra de arte, por la fuerza misma de esta obra y le hace referirse nuevamente al todo de su existencia desde la obra. Afirma que:

En la vivencia del arte se actualiza una plenitud de significado que no tiene que ver tan sólo con este o aquel contenido u objeto particular, sino que más bien representa el conjunto del sentido de la vida. Una vivencia estética contiene siempre la experiencia de un todo infinito. Y su significado es infinito precisamente porque no se integra con otras cosas en la unidad de un proceso abierto de experiencia, sino que representa inmediatamente el todo (Gadamer, 1993: 107).

La vivencia es situada y diferenciada

Si la historia entera está en un hombre, debe ser explicada desde la experiencia individual. Hay una relación entre las horas de nuestra vida y los siglos del tiempo (Emerson, 2007: 109).

A partir de la revisión de la noción de vivencia, vemos que esta no se agota únicamente en la comprensión que el sujeto puede tener de determinadas experiencias, sino que le permite además estructurar su horizonte de sentido, construir maneras de ser en el mundo y –con ello– sus prácticas en

contextos específicos; razón por la cual, las vivencias deben analizarse junto con las prácticas sociales que generan en contextos y cuerpos particulares.

Es esto lo que nos lleva a precisar, en este documento, que se trata de vivencias situadas y diferenciadas. Situadas desde diversos escenarios espacio-temporales, campos de interacción de los sujetos, las instituciones sociales que los rodean y la estructura social a la que pertenecen, atendiendo a los criterios definidos por las categorías de interseccionalidad y translocalidad. Diferenciadas desde el reconocimiento de la diversidad, característica de los sujetos y de los contextos.

Hablar de vivencias situadas implica traer a colación la categoría de *interseccionalidad* –ampliamente trabajada desde los estudios de género–, que permite “situar” las vivencias destacando el rol que la *intersección* de diferentes categorías sociales puede tener en las acciones sociales de los individuos y en su posición social. Entretanto, la categoría de translocación (translocalidad) –planteada por Agustín Lao-Montes, pero proveniente de las políticas de la locación, formuladas por el feminismo negro tercermundista– nos permite “situar y diferenciar” las vivencias desde la multiplicidad de posiciones de sujeto y locaciones históricas –género, sexo, raza, etc.– que configuran al cuerpo humano como un sujeto, así como las unidades geográficas de espacio –en nuestro caso unidades como país, ciudad, UPZ, localidad, barrio, vecindario, escuela– desde donde estos sujetos hablan y afirman su agencia. Como señala el autor mencionado,

el término locación o localización hace referencia a “los múltiples *loci* –raza, género, clase, etc.– desde los cuales enunciamos, así como también las diversas localizaciones que ocupamos en las divisiones sociales de trabajo y poder –a nivel local, nacional y global–” (Lao-Montes, 2001: 14).

De este modo, en el contexto escolar proponemos que las vivencias de los y las estudiantes –en relación con el derecho a la educación– se contemplan como una amalgama de prácticas y saberes –en el sentido amplio del término–³ situados y diferenciados –desde sus circunstancias sociohistóricas y posiciones concretas de sujetos–, es decir, incorporados, encarnados en sujetos atravesados por contradicciones sociales; vinculados a luchas específicas y ampliamente diversos en términos de género, raza, clase, integridad cultural, identidades, pertenencia étnica y geográfica.

En consecuencia, considerar las vivencias como una fusión 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 espacio-temporales, sus campos de interacción, las instituciones sociales que los rodean y la estructura social a la que pertenecen.

Cabe agregar que destacamos el rol del contexto escolar en tanto la escuela constituye –como institución social– el marco de relaciones sociales más concreto donde los y las estudiantes ejercen y disfrutan el derecho a la educación, a la vez que amplían la comprensión del éste.

Justamente es en el contexto escolar donde las y los estudiantes construyen sus propias comprensiones y expectativas respecto a la educación, sobre lo que les gustaría aprender y hacer, sobre los problemas que los aquejan y sobre el modo como la educación que reciben posibilita-transforma-configura sus expectativas futuras y planes vitales, entre otras cuestiones. En tanto sujetos del derecho a la educación sus voces requieren ser escuchadas.

Sin embargo, con frecuencia estas se han desestimado y han permanecido separadas de la valoración del derecho a la

educación, debido a la gran distancia que existe entre el lenguaje de los alumnos y el de docentes, padres, madres y Estado –que recordemos es el lenguaje dominante en el esquema 4A–, y a la tendencia señalada por Ruddock, et al. (1996) a infantilizarlos y estigmatizarlos, aplicando una supuesta ideología de la inmadurez y la inexperiencia. Como señala Martínez en relación con el desconocimiento de las voces de las y los estudiantes por parte de las y los docentes en el contexto escolar:

Desconocemos lo que piensa y dice el alumnado como consecuencia de que no lo escuchamos. Los estudiantes se expresan continuamente y narran sus vivencias de manera bastante natural. Sin embargo, no escuchamos lo que dicen. No utilizamos criterios o formas estratégicas para poder atender al contenido de las expresiones del alumnado (Martínez, 1998: 56).

Con esto, se olvida que el derecho a la educación trasciende la visión de los deberes u obligaciones del Estado y cobra vida cuando potencia las capacidades y libertades de los y las estudiantes y, particularmente, en tanto incrementa su autonomía-responsabilidad, sin discriminación, para la construcción de su plan o proyecto de vida. Al respecto, destacamos los planteamientos de Amartya Sen (1999), para quien las capacidades comprenden aquellas oportunidades reales y actuales que las personas tienen para tomar decisiones informadas, para poder garantizarse una vida y las actividades que tienen razones para valorar. De acuerdo con Senn, las capacidades son potencialidades, oportunidades reales que se concretan en seres *beings* y haceres *doings* que la persona valora y puede efectivamente ser-hacer, liberado de las ataduras *unfreedoms* que dejan a las personas con poca capacidad de elección y pocas oportunidades para ejercer su agencia (Sen, 1999).

Lo anterior implica dejar de lado la concepción de las y los estudiantes como simples receptores pasivos de las disposiciones estatales en materia del derecho a la educación o “sujetos al derecho”, y –en vez de ello– reconocerlos como protagonistas del proceso educativo y sujetos incidentes en este –sujetos que “son parte del proceso educativo, que toman parte en él y que tienen parte en su transformación y en la ampliación de su comprensión, es decir “sujetos del derecho”–. En consecuencia,

3 Al respecto, consideramos que los saberes de las y los estudiantes no se agotan en sus aprendizajes y habilidades “formales”, sino que abarcan los saberes de los sujetos sobre sí, sobre el mundo, sobre los otros y sobre sus relaciones con ellos, e implica prestar atención a lo que se internaliza, a lo que se ignora y a lo que se desmiente. Como lo menciona Frigeiro (2010), “cada sujeto está concernido por los saberes –sobre sí, sobre el mundo, sobre los otros y sus relaciones con ellos–. Cada saber –su ignorancia, su desmentida, su internalización– afecta y altera al sujeto, que por su parte altera al mundo cuando sobre él pone sus palabras, teje sus hipótesis –profanas, paganas, científicas, preteóricas, intuitivas, sensibles, creativas, transgresoras, ingenuas, elaboradas, inteligibles, tranquilizadoras, sobreecogedoras e inquietantes en múltiples e infinitas combinaciones–” (Frigeiro, 2010: 18).

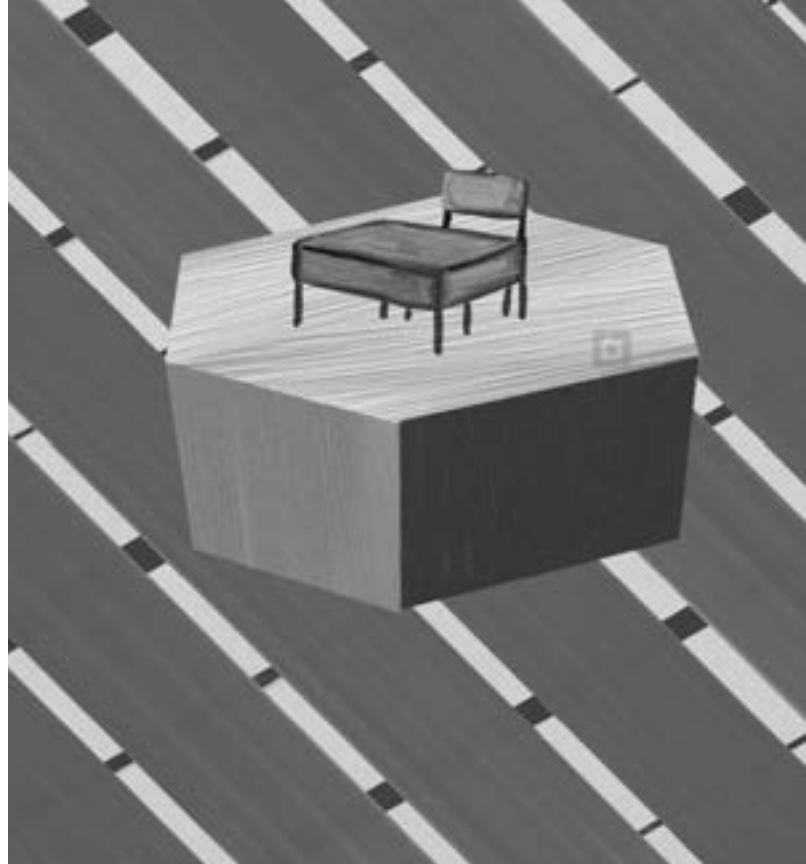
solo mediante el acceso a sus vivencias, entendidas como aquellas experiencias significativas que dejan huella en la personalidad y que son resultado de la relación del sujeto con los otros sujetos, con los objetos, artefactos, instituciones y eventos que constituyen su contexto, será posible acceder a sus significados y perspectivas sobre el proceso educativo y, por esta vía, sobre el ejercicio en contexto del derecho a la educación.

Estos planteamientos se relacionan con lo planteado por Nicastro sobre la importancia de acercarse a la comprensión de la implementación de la política en la escuela, desde una mirada a lo cotidiano, operando “en un encuadre de análisis que nos permita reconocer el potencial de la experiencia y de lo inédito en diferentes tramas, discursos, prácticas, que expresan diariamente los espacios escolares” (Nicastro, 2005: 11).

Ahora bien, referirnos a vivencias diferenciadas implica reconocer la diversidad característica de los sujetos y de los contextos, dado que esta se da en la escuela en relación con las particularidades, condiciones y situaciones de estudiantes y profesores. La diversidad en los contextos tiene que ver con el carácter territorial del derecho, con la interculturalidad, la inclusión el reconocimiento del otro; con la multiplicidad de formas de hacer escuela, de ser estudiante y de ser maestro a través de las cuales se ejerce la educación.

Las vivencias de las y los estudiantes en el contexto escolar comprendidas desde la diversidad de los sujetos destacan entonces la importancia de que el sujeto de derechos se reconozca a sí mismo y a los demás en sus diferencias y divergencias. Desde este reconocimiento, el sujeto de derechos valora las diferencias porque es consciente de que estas favorecen y enriquecen la convivencia. La diversidad es una de las características políticas de los derechos humanos, pues para mantener el criterio de universalidad, es necesario tener en cuenta las diferencias entre las personas, y especialmente, las relacionadas con características como el sexo, la edad, la etnia, la cultura la, condición socioeconómica y las capacidades personales.

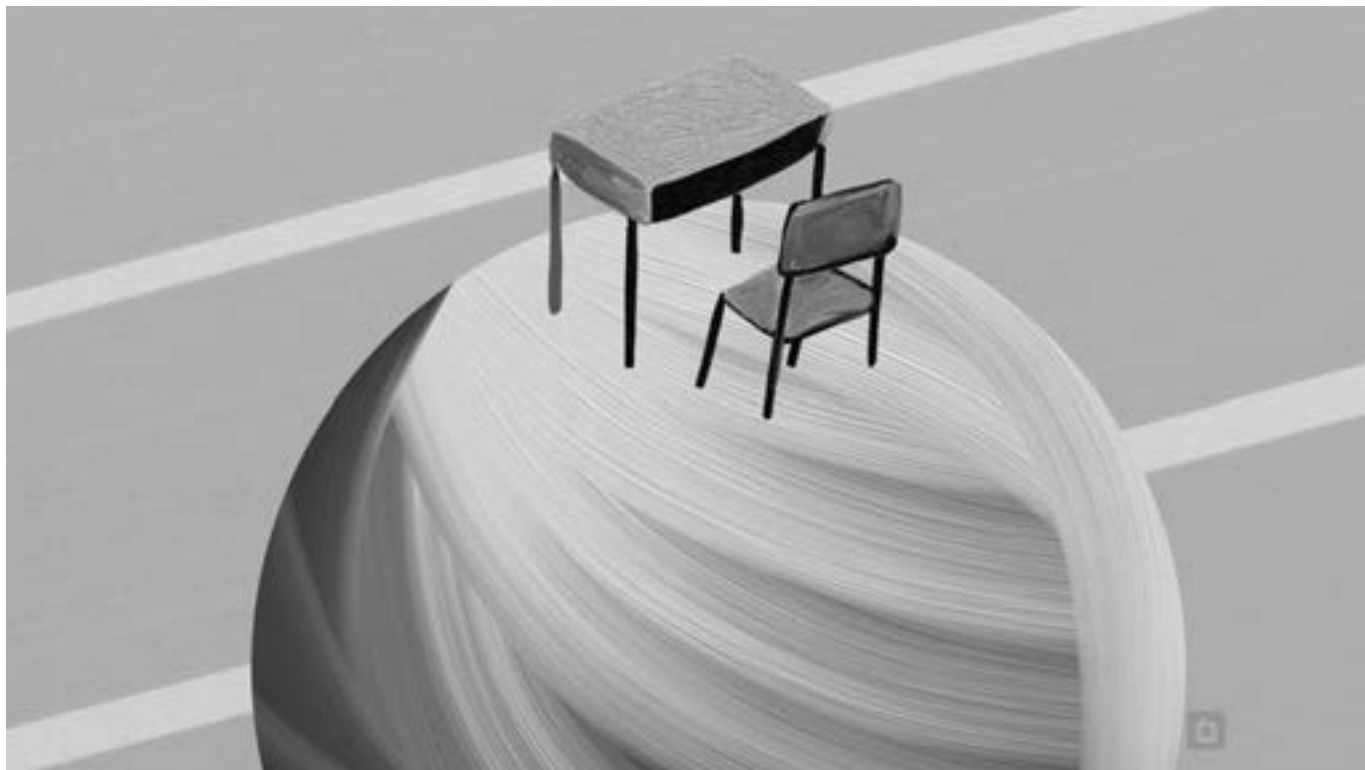
Ahora bien, las vivencias en el contexto escolar comprendidas desde la diversidad de los contextos destacan el potencial de la interculturalidad, noción que permite reconocer los procesos de “diálogo intercultural de saberes que tienen lugar en el aula y que permiten “eliminar los procesos de dominación y construir formas de inclusión de los pueblos originarios” (Ávila Romero y Vásquez, 2012: 13). La diversidad de contextos también se relaciona con la responsabilidad social y colectiva que “nace de la fidelidad, lealtad y honestidad con la vida. Es el don que hace



posible la existencia solidaria entre culturas y pueblos diferentes” (Huanacumi, 2010: 121).

De acuerdo con Dietz, desde el inicio del nuevo siglo, la interculturalidad se discute y percibe en términos de diversidad y particularmente en términos de diversidad cultural. Este nuevo paradigma permite mirar problemáticamente al multiculturalismo, como a los estudios interculturales. Desde esta perspectiva, desde el ámbito pedagógico se ha abierto un interesante debate en torno a la diversidad comprendida en términos de diferencia. Desde allí, se empieza a apelar por una educación feminista, intercultural, integradora; sin embargo, al pensar en las fuentes de la diferencia, nos encontramos frente al problema de “cómo incluir las otras fuentes de diferencia, aquellas no relacionadas con el género, la migración o la discapacidad, y cómo abarcar y actuar frente a posibles intersecciones, solapamientos y refuerzos mutuos en cada una de dichas fuentes de diferencia” (Kruger-Potratz y Lutz, 2002, citado por Dietz, 2012: 88).

En este sentido, el concepto de diferencia, se viene sustituyendo por el de diversidad, pues el primero plantea o se erige sobre oposiciones binarias, mientras que el segundo “enfatisa la multiplicidad, el traslape y el cruce entre distintas fuentes de variabilidad humana” (Dietz, 2012: 88). De igual forma, este término se corresponde con la idea que hace énfasis en la no superioridad de ninguna cultura sobre otra.



Conclusión

Desde el equipo del Estudio General con Desarrollos Temáticos para Recomendaciones a la Política Educativa del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) se destaca la importancia de valorar el derecho a la educación accediendo a la cotidianidad de la escuela en clave de las vivencias situadas y diferenciadas de los y las estudiantes en el contexto escolar. Lo anterior implica reconocer la capacidad que tienen para transformar su entorno y para construir su proyecto de vida, sociedad y mundo; reconocer los diversos escenarios del contexto escolar que entran en juego en la construcción de saberes y del proyecto de vida y considerar el derecho a la educación como un factor que hace posible la agencia humana, valorado desde la autonomía que este les brinde para la construcción de su proyecto de vida.

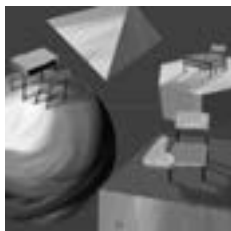
En consecuencia, al hablar de vivencias situadas y diferenciadas es imperativo tener en cuenta las distintas prácticas y los saberes que circulan en el contexto escolar, considerando que estos se

encuentran in-corporados, encarnados en sujetos atravesados por contradicciones sociales, vinculados a luchas concretas y ampliamente diversos en términos de género, raza, clase, integridad cultural, identidades, pertenencia étnica y geográfica.

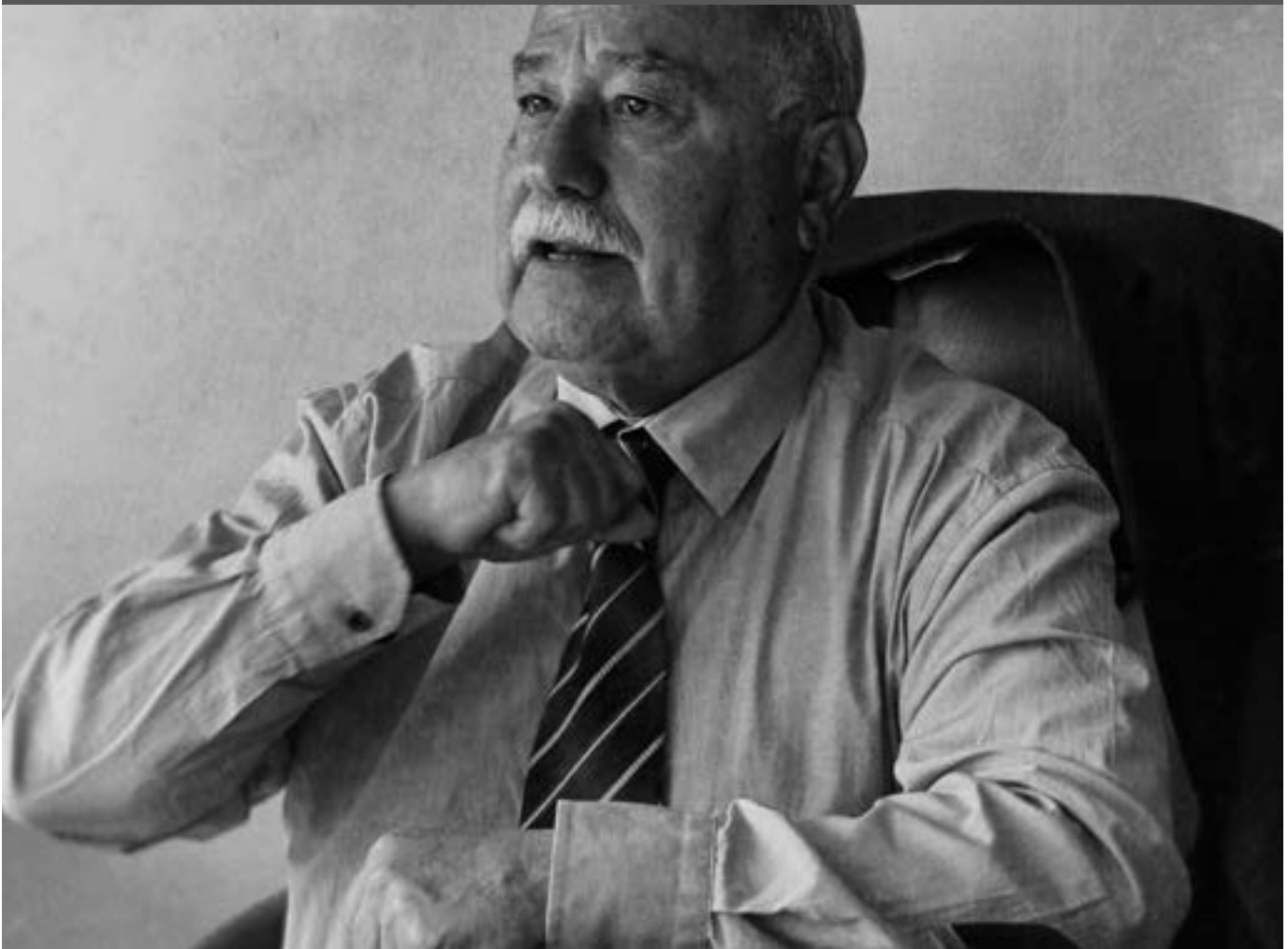
Lo anterior implica dejar de lado la concepción de las y los estudiantes como simples receptores pasivos de las disposiciones estatales en materia del derecho a la educación —o “sujetos al derecho”—, y en vez de ello, reconocerlos como protagonistas del proceso educativo y sujetos incidentes; sujetos que “son parte del proceso educativo, que toman parte en él y que tienen parte en su transformación y en la ampliación de su comprensión, es decir “sujetos del derecho”. En consecuencia, solo mediante el acceso a sus vivencias, entendidas como aquellas experiencias significativas que dejan huella en la personalidad y que son resultado de la relación del sujeto con los otros sujetos, con los objetos, artefactos, instituciones y eventos que constituyen su contexto, será posible acceder a sus significados y perspectivas sobre el proceso educativo y, por esta vía, sobre el ejercicio en contexto del derecho a la educación.

Referencias

- Alba Lobato, E. et al. (2010). *Estudio encuesta. Métodos de investigación*. 3º Educación Especial.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (29 de febrero de 2012). *Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá Humana*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación. (2004). *Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá una Gran Escuela*. Recuperado el 21 de abril de 2013, de http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf
- Ander-Egg, E. (febrero, 2005). *Reflexiones en torno al significado y alcance de la participación*. Disponible en <http://www.joveselx.com/dinamia/archivos/2005/significadoYAlcanceDeLaParticipacion.pdf>
- Cejudo, R. (2007). Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología* (RIS) Vol. LXV, Nro. 47, mayo-agosto, 9-22.
- Conde, F. (1994). “Procesos e instancias de reducción/formalización de la multidimensionalidad de lo real: procesos de institucionalización/reificación social en la praxis de la investigación social”, En: Delgado, J. M. & Gutiérrez, J. (1994). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Editorial Síntesis S.A.
- Congreso de Colombia. (Febrero de 1994). Ley 115 Ley General de Educación. *Diario Oficial* (41.214). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de Colombia. (22 de enero de 1991). Ley 12 por la cual se aprueba la Convención de los Derechos del Niño. *Diario Oficial* Nro. 39. 60. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Dávila A. & Laó-Montes A. (2001). *Mambo Montage: The Latinization of New York*. Columbia: University Press.
- De La Maza, L. M. (2005). Fundamentos de la filosofía hermenéutica: Heidegger y Gadamer. *Teología y vida* Vol. XLVI, p. 122-138. Santiago: Instituto de Filosofía Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Dilthey, W.(1944). Fundación de las ciencias del espíritu. *En El mundo histórico* (p. 42).México: Fondo de Cultura Económica.
- Durán, E. (2007). Los derechos de los niños y las niñas: marco general y puntos de debate. En D. (Eds.). *Derechos de los niños y las niñas. Debates, realidades y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Emerson, R. W. (2007). *Ensayos*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Frigerio, G. (2010). “Curioseando”. Frigerio & Diker. *Educación: saberes alterados*. Colección Del Estante. La Hazienda.
- Gadamer, H. (1993). *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Ediciones Salamanca: Sígueme.
- García-Baró, M. (1997). La génesis de la reducción y los orígenes líricos de la filosofía. *La posibilidad de la fenomenología*. Madrid: Editorial Complutense.
- Gentili, P. (s.f). *El neoliberalismo amenaza el carácter público de la enseñanza* Recuperado el 21 de abril de 2013, de Universidad de Santiago de Compostela USC Firgoa: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/4673>.
- Gentili, P. (21 de abril de 2013). *La exclusión y la escuela: El apartheid educativo como política de ocultamiento*. Obtenido de Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) Universidad del Estado de Río de Janeiro: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/gentili.pdf>
- Heidegger, M. (1997). *Ser y tiempo*. Trad. de J. E. Rivera. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Martínez, J. B. (1998). *¿Tiene el alumnado posibilidad o derecho a realizar innovaciones? Volver a pensar la educación*, vol. II. Madrid: Ediciones Morata.
- Nicastro, S. (2005). Los proyectos en la escuela: Algunas reflexiones desde una mirada pedagógica institucional. *Netvard*, año 4, nro. 4, pp. 30-37.
- Rosaldo, R. (1989). *Cultura y verdad*. México: Conaculta.
- Ruddock, J. et al. (1996). “Student Voices: what can they tell us as partners in change?”. Scott K. y Trafford V.N. (eds.) *Partners in Change: Shaping the Future*. Middlesex: University Press
- Sen, A. (1999). “Democracy as Universal Value”, *Journal of Democracy*, nro. 10, pp. 3-17.



Entrevista



La Ley entre el tintero

Tras veinte años de promulgación
de la Ley General de Educación,
balance de Abel Rodríguez Céspedes

Por: Sandra Patricia Ordóñez Castro
Fotografías: Daniel Fernando Torres Páez

Sandra Patricia Ordoñez: ¿Cuál es su balance después de veinte años de promulgada la Ley General de Educación en Colombia?

Abel Rodríguez: Yo tengo una mirada muy positiva, aunque por supuesto, crítica, como debe ser, sobre la Ley General de Educación. En primer lugar, ahora que estamos celebrando el aniversario número veinte de la Ley, el primer atributo en el que se piensa es que la ley haya sido resultado de un proceso de concertación, de deliberación pública, sin antecedentes en la educación colombiana. La Ley General de Educación de 1994 es, tal vez, la primera en la cual el sector educativo organizado tiene una participación destacadísima, empezando por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), pero también de otros gremios del sector educativo, las organizaciones privadas, la academia, investigadores independientes; en fin, ese es un mérito que le da a la ley grandes ventajas sobre otras expedidas anteriormente.

Un analista de la ley escribe que en Colombia solamente han existido tres leyes generales de educación que se pueden calificar como tales: el Estatuto orgánico de educación, que se expidió en la época de los liberales radicales, en los años de don Eustogio Salgar; la ley de Antonio José Uribe, de 1903, y, finalmente, la Ley General de Educación de 1994. Sin desconocer que existen otras leyes importantes, tenemos que decir que definitivamente, esta afirmación es bastante aproximada. Por supuesto yo diría que la Ley General, desde que empezó su proceso de gestación y discusión hasta ahora, como casi todos los procesos legislativos en Colombia, ha sido objeto de muchos palos en la rueda. A la ley se le pusieron palos desde el principio, especialmente por parte del gobierno, que mientras concertaba, metía la mano, no sé si con el propósito de dañar ese proceso de concertación, pero terminaba dañándolo, en cualquier caso.

S.P.O.: ¿Cuáles fueron esos palos en la rueda que aparecieron cuando comenzó a gestarse la ley?

A.R.: El primero fue la adopción por parte del gobierno del Plan de Apertura Educativa, el famoso PAE, cuyos principios y concepción eran muy antagónicos con los principios que se habían establecido en la Constitución Política de 1991 y con los planteamientos que se hacían en ese momento sobre lo que debía ser la Ley General de Educación. Esto en un sentido conceptual. Por otra parte, cuando ya avanzaba el debate, apareció un proyecto de ley en el congreso, el famoso proyecto de ley

120 —que se convirtió en la Ley 60 de 1993—, y que se ocupó de un asunto fundamental que fue la distribución de las competencias entre la nación y las entidades territoriales en materia de dirección, administración de la educación y distribución de los recursos que la Constitución del 91 había destinado para la educación. Esa ley generó una inconformidad muy grande en el Magisterio, que trajo como consecuencia un paro nacional, pero como había un ambiente de concertación muy fuerte en el país, en ese momento, heredado del proceso constituyente de 1991, el gobierno terminó negociando y cediendo, y la Ley 60 de alguna manera fue aceptada por el magisterio oficial que era el más interesado en esa norma.

S.P.O.: Pero ya en ese momento, en términos de inversión, así como en la línea conceptual, se veían recortadas las posibilidades de fidelidad plena al espíritu original en la implementación de la ley...

A.R.: Así es. Sin embargo, también había aspectos positivos. El primero fue la conformación de la Misión de los Sabios. Esa misión comenzó a trabajar en educación y comenzó a ventilar públicamente propuestas, sugerencias e iniciativas que respaldaban el proceso que se venía produciendo con la Ley General de Educación. Por supuesto, al final hubo una serie de recomendaciones de la misión que no necesariamente coincidían con la ley, pero tampoco la atropellaban ni quebrantaban su espíritu. Más bien contribuían a su desarrollo.

S.P.O.: Bueno... ya con este respaldo conceptual de la Misión de los Sabios, pero con las limitaciones propias del PAE y la Ley 60, ¿qué paso con la ley en términos de la reglamentación y la ejecución?

A.R.: Allí también hubo trampas... digamos, maneras de subvertir la Ley General de Educación. Si miramos en perspectiva, veinte años después de la formulación de la ley, cabe afirmar de nuevo que la Ley General de Educación tiene en su concepción cosas muy buenas y que fue una ley muy avanzada con respecto a lo que se estaba haciendo en otros países de la región. Por ejemplo en lo que se refiere a la autonomía escolar. Mientras en general las reformas educativas de América Latina negaban la autonomía e imponían currículos desde el Ministerio de Educación Nacional, la Ley General otorgó a la institución educativa una gran autonomía que es necesario evaluar en detalle qué tanto fue o no aprovechada por las instituciones y los mismos educadores... Pero uno verifica que la introducción

Ley General de Educación tiene en su concepción cosas muy buenas y que fue una ley muy avanzada con respecto a lo que se estaba haciendo en otros países de la región

del Proyecto Educativo Institucional PEI, del gobierno escolar, el manual de convivencia, el fortalecimiento de la institución educativa en cuanto los requisitos que la Ley impone para su funcionamiento son muchos más y más exigentes. Eran todos aspectos de una visión progresista de la educación en el contexto latinoamericano.

S.P.O.: Así es... pero volvamos al asunto de la reglamentación y de las estrategias de implementación de esta perspectiva progresista de la educación que se gestaba en nuestro país. Vayamos a aspectos puntuales como, por ejemplo, esa intención de fortalecimiento de la Institución educativa a la que usted hace referencia. La ley contemplaba la idea de una institución educativa sólida y única que ofreciera, desde la formación de la primera infancia, hasta una educación media, enfocada en el paso a la superior. ¿Considera usted que la estrategia de unificación de los colegios de bachillerato con las escuelas geográficamente más cercanas, fue un mecanismo óptimo para lograr este objetivo contemplado en la ley?

A.R.: Bueno... ahí entramos en el terreno de lo que yo he llamado, coincidiendo con muchas otras personas, “la contrarreforma”. La Ley General dice, y yo defendiendo ese principio, que toda institución para poder funcionar, debe tener como mínimo un año de preescolar obligatorio, y nueve años de educación básica. Con eso, primero, se le está dando una importancia que nunca se le había dado a la educación preescolar en Colombia, garantizándole a todos los niños el derecho a por lo menos un año de educación preescolar. Y, segundo, se garantiza la educación básica completa, porque antes muchos niños llegaban hasta quinto de primaria y ahí se quedaban las posibilidades de formación. Ese es el espíritu de la ley. Pero luego viene lo que yo llamo la contrarreforma...

S.P.O.: En la ejecución...

A.R.: En la ejecución. Y allí aparece la integración. Esta es una estrategia que yo defendiendo y que considero válida y necesaria para fortalecer la institución educativa. Porque aquí

siempre tuvimos una institución pobre, abandonada, chiquita y sin recursos, que era la escuela. Y esa era la institución que se ocupaba de la parte fundamental de la educación, que es la educación primaria; luego estaba el colegio, que tenía unas condiciones físicas y pedagógicas superiores para su funcionamiento. Yo trabajé mucho desde la Secretaría de Educación para eliminar esa mirada de “escuela” y que todo se llamara colegio, no porque me disgusté el concepto de escuela —a mí el concepto clásico de escuela me gusta mucho—, sino porque aquí ese concepto se desvirtuó.

S.P.O.: Y entonces se produjo la integración. ¿Fue la mejor opción para fortalecer la institución educativa como lo pretendía la ley?

A.R.: Bueno, lo que habíamos pensado era una integración pedagógica y curricular para asegurar la continuidad del aprendizaje de los chicos. Pero en realidad la integración lo que acarreo fue una cuestión puramente administrativa con un criterio fiscal, de economía, para disminuir el número de directivos docentes, para disminuir el número de maestros, etc. Es decir, eso que se hizo como desarrollo de la Ley 715, terminó siendo muy desafortunado.

S.P.O.: Una de las trampas que subvirtieron la ley

A.R.: Sí: porque se pretendió implementar el ideal de esa institución grande que abarcaba todos los niveles del sistema educativo, sobre la misma estructura administrativa, pedagógica y financiera, de los entes hasta entonces dispersos. Es decir, eso no le costó nada al Estado. Por el contrario, le economizó recursos. El plan inicial, necesariamente iba a costar dinero. Por ejemplo, yo propuse la figura de los vicerrectores en un estudio que hice en Bogotá sobre ese tema, Si la institución iba a crecer, era obvio que el rector necesitaba un equipo de vicerrectores, uno para la parte administrativa, uno para la parte académica y otro para que se ocupara de los niños y las niñas. La estrategia de la integración desvirtuó lo que quería la Ley General de Educación y se creó una nueva institucionalidad educativa con

muchos problemas que todavía, desafortunadamente, no se han podido resolver.

S.P.O.: Problemas como el del rector corriendo de sede en sede tratando de solventar lo administrativo, en detrimento de lo pedagógico.

A.R. El rector tiene que correr, en algunas partes lo llaman “el correccaminos”, precisamente porque no tiene personal de apoyo que le colabore en la gestión.

S.P.O.: ¿Cuál es la salida para retornar en este aspecto al espíritu original de la ley?

A.R.: Habría que lograr que en cada una de las sedes operen una autoridad administrativa, un gobierno escolar y una serie de recursos propios; que tengan una biblioteca, un laboratorio, instalaciones deportivas; orientadores, en fin, habría que procurar también su crecimiento físico, y seguramente en la medida en que esas pequeñas escuelas fueran creciendo, se irían convirtiendo en sí mismas en instituciones educativas donde tendría que operar la idea de un proyecto educativo institucional coherente, sí, con el de toda la institución, pero autónomo. Cada sede debe gozar en sí misma de toda la infraestructura física y humana y de los recursos que garanticen su cabal funcionamiento; porque de lo contrario estaremos hablando de una situación de dependencia que en vez de integrar, fractura.

.....
"Toda esa reforma financiera y administrativa lesionó mucho las posibilidades de las instituciones educativas..."

S.P.O.: Desde esta perspectiva, ¿podría pensarse la integración como una fase de tránsito, mientras se logra el propósito original de fortalecimiento de cada institución?

A.R.: Ese puede ser el norte, el horizonte del proceso, pero sin olvidar que siempre vamos a tener algunas instituciones pequeñas que no podrán ofrecer lo que dice la ley: los diez años de educación completa. El punto es fortalecer esas pequeñas instituciones y perseguir su crecimiento sobre todo en un sentido pedagógico, de manera que se garantice la calidad del servicio. Que así sean cien niños, esos cien niños tengan instalaciones deportivas, laboratorios, etc., o bien el acceso a estos beneficios, a través de un transporte.

S.P.O.: Pero hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en el sector rural, la distancia de la sede principal con respecto a las escuelas, ha sido históricamente un factor determinante

para que unos niños se queden por fuera del sistema educativo al terminar su primaria. Esta era una de las dificultades que el fortalecimiento de la institución educativa, contemplado en la Ley General de Educación pretendía suplir.

A.R.: Ese es un tema complejo de la organización de la prestación de los servicios educativos, que esta debe tener la posibilidad de ofrecer varias alternativas de solución, dependiendo de las realidades socioeconómicas y culturales de cada localidad. Hay que resolver problemas de transporte, alojamiento, etc. Todos estos son problemas operativos, organizativos de la prestación del servicio que el Estado tiene que resolver para garantizar el derecho a la educación, así sea, repito, para quince, treinta o cien niños.

S.P.O.: Pero hablar en estos términos necesariamente implica pensar en la financiación, que es otro de los grandes temas que la Ley General de Educación estaba direccionada a resolver... ¿Cuáles eran las proyecciones originales y qué ha pasado al respecto en estos veinte años?

A.R.: Ahí también tuvimos el problema de la contrarreforma. Porque la Constitución de 1991 pensó muy en serio el tema de la financiación de la educación: previó unos recursos importantes y definió un crecimiento progresivo de los mismos para asegurar, no sólo la atención de la totalidad de las necesidades educativas, sino también para garantizar la calidad y resolver los déficits de cobertura.

Pero vino la contrarreforma y lo que hizo fue recortar lo que teníamos. La Ley 715 limitó esos recursos. Y entonces volvimos a quedar como estábamos o peor. Los cálculos que había hasta hace poco de la plata que dejó de recibir la educación, hablan de 18 billones de pesos o algo así, durante el periodo de vigencia de esa ley. Entonces, es necesario un nuevo aumento de las fuentes financieras de la educación. Este presidente reelegido se comprometió a llegar al 7,4% del PIB, ese sería un incremento importante en cuatro años. Si eso se logra realmente, recuperaríamos el hueco que él mismo abrió cuando era Ministro de Hacienda, esa es una deuda que tiene este presidente con el país en materia educativa.

S.P.O.: ¿Es coherente el concepto de calidad en educación que la Ley General tenía en la mira con las pautas del Ministerio asociadas a estándares y competencias?

A.R.: Yo creo que en eso la Ley General de Educación fue pobre. No se metió en profundidad en el tema de la calidad en educación. Uno puede interpretar la Ley General en materia de calidad diciendo que, al darle toda esta autonomía para montar su proyecto pedagógico, de alguna manera trasladó a las instituciones educativas el criterio y la responsabilidad de la calidad en educación. Al Ministerio le puso la tarea de establecer unos lineamientos curriculares de carácter general, que después, —no sé de dónde sacó eso el gobierno—, devinieron en los estándares. Pero de alguna manera, la Ley General de Educación limitó la autonomía de las instituciones escolares fuertemente. Porque les dijo: ustedes pueden adaptar las áreas optativas a las necesidades regionales, pero estableció unas áreas obligatorias, o fundamentales como se llaman, que cubren el 80% del currículo. Entonces las instituciones educativas que quisieran superar eso, lo podían hacer porque la ley no lo prohíbe, tenían que, en primer lugar, aumentar la jornada escolar y, en segundo lugar, tenían que crear nuevas áreas, cosa que hacen los colegios privados, pero en eso el sector público es muy conservador. Al contrario de lo que uno cree, en el sector público los directivos y la gran mayoría de los docentes viven pendientes de cómo reglamenta y qué es lo que dice el Ministerio de Educación. Esto significa que ante la decisión de asumir autónomamente los cambios curriculares, para poder impartir una educación de mayor calidad, las instituciones son muy temerosas. Obviamente, eso está cruzado por una realidad y es que realmente no tienen recursos y todo eso cuesta. Lo que pasa es que las instituciones no pueden contratar un profesor de deportes, un auxiliar administrativo, un laboratorista, eso no lo pueden hacer. Entonces aquellas cosas que la institución quisiera impulsar, y seguramente las hay, y muchas, no las pueden hacer porque se encuentran con el factor económico que les impide hacerlo.

S.P.O.: Quizá la ley estaba confiada en el gran movimiento pedagógico de los educadores y estaba esperando que la calidad fuera concebida por ellos a partir de la libertad institucional que la ley sí otorgaba. La expedición pedagógica fue un espaldarazo de la Ley General de Educación al Movimiento Pedagógico Nacional. ¿Qué ha pasado en perspectiva con ese movimiento?, ¿por qué hoy el debate de la educación parece reducirse a estándares e indicadores?

A.R.: Hay dos factores que han pesado mucho en esta situación que usted comenta. En primer lugar, es evidente que hay un decaimiento del movimiento pedagógico y hay una disminu-

ción del interés de Fecode y de los sindicatos por promover ese movimiento; diría que también de la academia. La discusión de los problemas de la educación, de la pedagogía; el problema de la enseñanza, es un debate que ha bajado en las facultades de educación y las ONG que eran muchas las que hace veinte años empezaron a trabajar el tema de la Ley General de Educación, por el contrario, hoy son contadas con los dedos de la mano las que se ocupan del tema educativo. En fin, el movimiento pedagógico fue languideciendo; lo que no quiere decir que no existan expresiones de trabajo pedagógico o inquietudes de investigación, las hay pero están mucho más dispersas y Fecode no las cohesionaba, como las cohesionaba hace treinta años.

El segundo factor fue la contrarreforma. Toda esa reforma financiera y administrativa lesionó mucho las posibilidades de las instituciones educativas, todos los parámetros que se establecieron, como el de alumnos por maestro, de la duración de la jornada de trabajo, del número de coordinadores y orientadores por institución afectó mucho. Yo he dicho que lo más dramático de la educación colombiana es que una ley, una norma metió en una confrontación a los maestros contra el Estado sobre si la hora era de 45 o de 50 minutos, cuando la hora de clase no tiene por qué estar sujeta a la hora reloj, sino a las necesidades mismas de la pedagogía y a las características particulares de los niños: no puede ser lo mismo la hora clase para los niños de preescolar que para los de undécimo grado y eso sí que es dominio típico de la autonomía escolar. Por eso cuando yo llegué a la Secretaría de Educación de Bogotá y encontré ese choque tan bárbaro de maestros contra rectores —porque los rectores terminaron siendo los paganini de la reforma—, mandé una circular diciendo “ese es un problema de la autonomía escolar, resuélvanlo ustedes allá”. Pero no ha sido posible, y todas esos temas quebraron el espíritu y pusieron a los maestros en un choque contra la legislación, que no ha terminado de resolverse.

Entonces, volver a poner a los maestros en el espíritu de hace veinte años, cuando se expidió la Ley General, cuando se hacía el PEI, el Manual de convivencia, maestros progresistas, avanzados contra esos maestros conservadores que no querían cambiar nada. Eso fue muy interesante, esa fue una época riquísima, creo que en ese entonces la calidad de la educación tuvo que haber mejorado sustancialmente, aunque tal vez no en estas mediciones que tenemos. Así, lo que requerimos hoy es promover un movimiento que puede terminar con una ley, que involucre a los maestros y que los vuelva a meter en el proceso pedagógico. Solamente eso contribuirá a mejorar la calidad de la educación.



S.P.O.: En ausencia de todo este movimiento, el Estado ha optado por establecer unos cánones muy precisos que se ajustan al entorno internacional, un poco también buscando la aprobación global, quizá con miras a una financiación externa. ¿Es ese el paradigma de calidad pertinente en este momento histórico para Colombia?

A.R.: El gobierno desesperado con estos resultados de las pruebas trata de aferrarse a estrategias que creo van a seguir fallando. La más grave de todas es que si el gobierno no cree en los maestros, no se apoya en ellos para hacer la reforma, para

impulsar los cambios. Pero resulta que sin los maestros no es posible ninguna reforma ni ningún cambio en la educación. Si no ponemos a los maestros a ser protagonistas, eso no va a ser posible. Y eso implica muchas cosas: que los colegios se vuelvan a relacionar, no solamente capacitar a los maestros, pagarles bien, todo esto que se está proponiendo, sino que es necesario relacionarlos con la academia, hay que incluir a la academia en los colegios. Una estrategia podría ser que los estudiantes de último año de todas las carreras fueran a los colegios, que por ejemplo, los estudiantes de ingeniería fueran a enseñar mate-

máticas, los de idiomas fueran a enseñar inglés y francés y se encontraran con maestros que los orientaran pedagógicamente en un trabajo donde los conocimientos más avanzados, más modernos, más contemporáneos, se encuentren con los conocimientos de la experiencia.

Yo defino el movimiento pedagógico como un reencuentro de los maestros con la pedagogía, pero también después de muchos años de ejercicio, es necesario que exista un reencuentro con lo disciplinar, y ese reencuentro debe procurarlo la academia, haciendo real un mandato de la Ley General de Educación: la asesoría, eso debe cumplirse, debe reglamentarse y para eso lo único que se necesita es un acuerdo, y allí hay una fractura, ese fue otro de los palos en la rueda de la Ley General de Educación: la expedición de la Ley de Educación Superior y de la Ley 30 sin ninguna relación con la educación básica y la educación media.

S.P.O.: Hay quienes sostienen que la Ley General de Educación dejó abierta la puerta para que se minara de manera indirecta el estatuto docente del 79, en detrimento de las condiciones laborales de los educadores. Recientes acuerdos con el gobierno apuntan hacia la reparación en este sentido. ¿Cuál es su opinión con respecto a este proceso?

A.R.: Cuando se promulgó la Ley General de Educación nunca se consideró que el estatuto vigente, el 2277 de 1979, fuera un obstáculo para su desarrollo. Pero a los siete u ocho años, el tema del estatuto docente sí se puso como un obstáculo. Y por eso se incluyó en la contrarreforma un nuevo estatuto docente, o estatuto de profesionalización, que terminó aplicándose para los maestros nuevos. Es decir, que en un plazo muy corto, sin que la ley hubiera tenido tiempo de madurar, aparece el planteamiento de que el estatuto docente constituye un obstáculo para mejorar la calidad de la educación. El problema en este sentido no era el estatuto, sino que el gobierno no lo aplicaba. Allí se hablaba de la ineficiencia profesional pero nadie establecía mecanismos para sancionarla. El gobierno tenía otras ideas, más de tipo laboral que de tipo pedagógico y por eso terminó imponiendo un estatuto nuevo. Hoy, el estatuto del 79 ya tiene más de treinta años, y el nuevo estatuto tiene también más de diez años. Entonces es perfectamente posible hacer una evaluación, establecer los problemas y tratar de volver a unificar, porque esa división que causó el estatuto también contribuyó a impactar negativamente la vida en las instituciones educativas, y también es necesario dar las condiciones para una mejor enseñanza y un mejor aprendizaje por parte de los estudiantes.

S.P.O.: ¿Cuáles son los principales desafíos para la educación colombiana, hoy, tras veinte años de formulada la Ley General de Educación?, ¿se requiere de modificaciones legislativas para poder suplirlos?

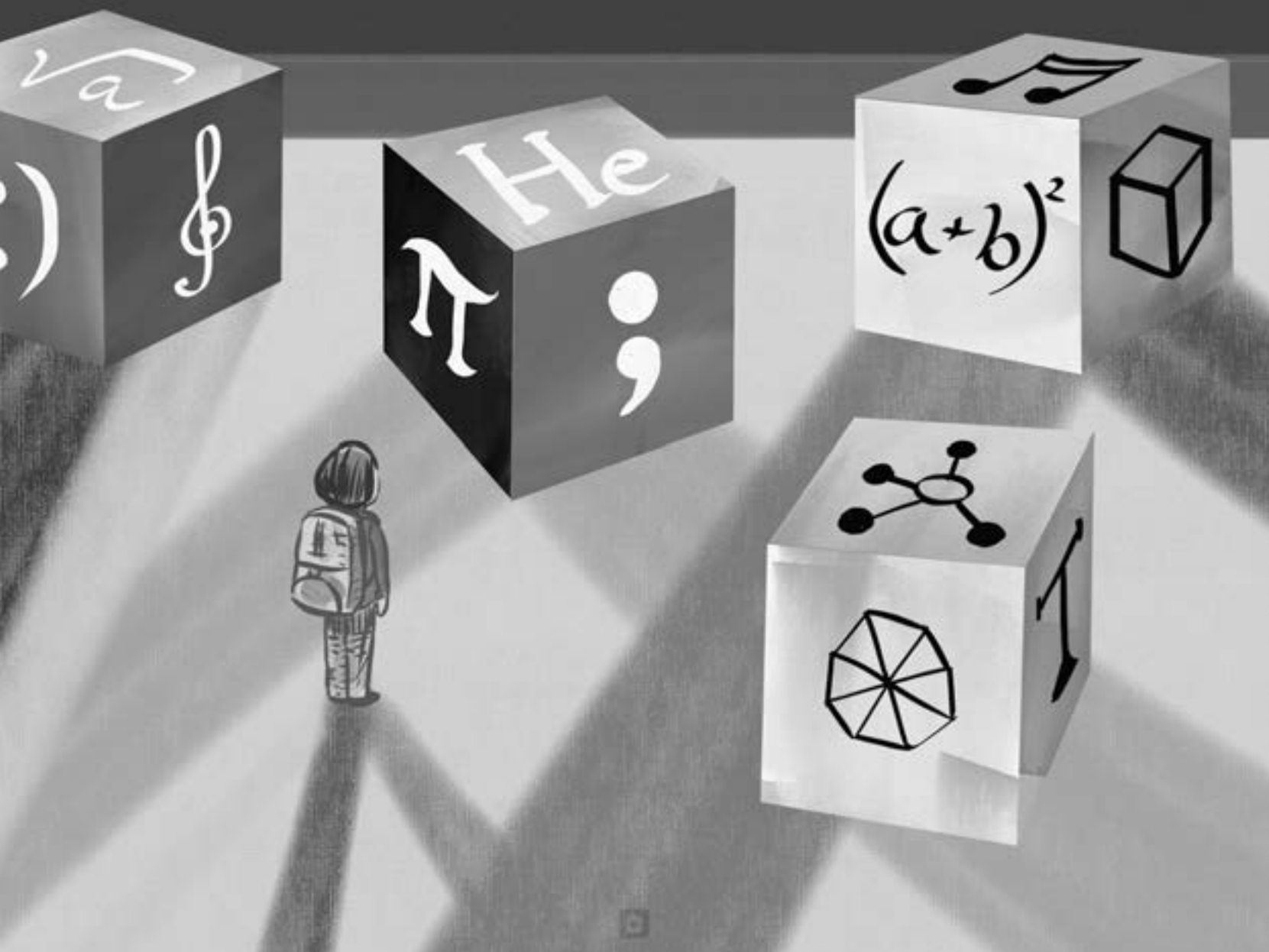
A.R.: Sí. Yo estoy escribiendo algunas cosas sobre el tema ahora, a propósito de la celebración de la ley y me he encontrado con situaciones que tienen que ser objeto de una evaluación profunda y juiciosa. Si uno lee los criterios que estableció el congreso pedagógico nacional de 1987 sobre la reforma de la educación, la enseñanza —así la llamaba para poner énfasis en el asunto pedagógico—, se da cuenta de que existen como 17 criterios de importancia sin excepción. Y yo diría que en buena medida la constitución del 91 dio una base jurídica al legislador para que se ocupara de esos criterios. Pero la ley no se ocupó. Ese es uno de los grandes vacíos y de las grandes limitaciones de la ley. No es solamente un tema de calidad, el tema de la permanencia es un tema crucial, la deserción, el abandono, la inasistencia, y la ley no previó nada de eso, no estableció unas obligaciones perentorias para los padres de familia en esos temas, a pesar de que la Constitución insistía en las responsabilidades de la familia. Esos son los vacíos, las limitaciones, las omisiones de la Ley General, que es necesario cubrir y que deben ser resueltas con otra ley.

Hay una serie de aspectos de la Constitución del 91 que no han sido desarrollados, comenzando por la norma que define la educación como un derecho fundamental, por ejemplo, la ley no se ocupa de la regulación del derecho a la educación. Incluso hay un artículo que dice que el derecho a la educación se regulará por otra ley y veinte años después esa ley no aparece. Tampoco se ha dado un cabal desarrollo al asunto de las libertades de enseñanza, de cátedra, de aprendizaje, de investigación, y la posibilidad de expresión de la propia opinión por parte de los niños, que puede ser un factor decisivo en la transformación de la educación. Así pues, ¿hay reformas constitucionales que hacer? Hagámoslas. ¿Hay reformas legales que hay que hacer? Hagámoslas. ¿Hay un movimiento pedagógico que hacer? Hagámoslo. ¿Hay una revolución que hacer el favor de los niños? Hagámosla.

S.P.O.: Más o menos entonces, está todo por hacerse todavía.

A.R.: Se han hecho cosas importantes, pero obviamente frente a la dimensión del problema de la educación, es mucho lo que hay por hacer y hay que hacerlo.





El educador personalizado: capacidades básicas y mundo de relaciones

Personalized educator: basic skills and world relations

O educador personalizado: capacidades básicas e as relações mundiais

Luis Eduardo Ospina

Luis Eduardo Ospina¹

1 Universidad Libre. Facultad de Ciencias de la Educación. Maestría en educación de la Universidad de la Sabana.
Correo electrónico: lucho1965@eleducador.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

De modo general, el artículo caracteriza al educador personalizado, describiendo inicialmente, las capacidades básicas, como son: la labor cooperativa, el desarrollo de aptitudes, la creatividad, la integración, la mediación, el aprendizaje, la escucha y la orientación. Seguidamente, se abordan las relaciones del mundo docente dentro y fuera de la institución educativa, sin olvidar la tarea de orden personal. Todo se realiza dentro del marco original de la educación personalizada y con aplicabilidad en el espacio escolar, para en últimas, plantear la importancia del educador personalizado como agente de cambio educativo.

Palabras clave: Educador, educación personalizada, labor docente, relaciones educativas

Palabras clave: *Educador, educación personalizada, labor docente, relaciones educativas.*

Summary

In general, the paper characterizes the custom educator, initially describing basic skills, such as: cooperative work, skills development, creativity, integration, mediation, learning, listening and guidance. Then, the relations of the educational world are addressed within and outside the school, not to mention the task of personal nature. Everything is done within the original framework of personalized education and applicability in the school environment to ultimately raise the importance of personalized teacher education as an agent of change.

Keywords: *Educator, personalized education, work teacher, educational relations.*

Resumo

Em geral, o artigo caracteriza o costume educador, descrevendo inicialmente habilidades básicas, tais como: trabalho cooperativo, desenvolvimento de habilidades, criatividade, integração, mediação, aprendizagem, audição e orientação. Em seguida, as relações do mundo educacional são abordados dentro e fora da escola, para não mencionar a tarefa de natureza pessoal. Tudo é feito dentro da estrutura original da educação personalizada e aplicabilidade no ambiente escolar para finalmente levantar a importância da formação do professor personalizado como um agente de mudança.

Palavras chave: *Educador, educação personalizada, trabalho professor, relações educacionais.*

Introducción

El avance de investigación que aquí se presenta, se inscribe dentro de la precisión conceptual sobre el ser humano y su relación directa con el proceso educativo. A su vez, dicho avance tiene sentido en el marco general de la investigación “Persona, educación física y desarrollo humano” que se viene realizando en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Libre².

Se trata de hacer un aporte teórico sobre el aspecto esencial del educador y se evidencia en ello, que la educación personalizada implica un cambio radical en el concepto de maestro. Así, y en congruencia con los principios sobre la personalización educativa —singularidad, autonomía y apertura—, el educador debe mostrarse libre, independiente y original, entregado de lleno a la interacción en todos los niveles posibles de la comunicación. “El maestro, como el artista, el filósofo y el hombre de letras, solo puede realizar adecuadamente su trabajo cuando se siente como un individuo dirigido por un impulso creador interno, no dominado y aherrojado por la autoridad exterior” (Russell, 2010:79).

En este marco de ideas, el educador personalizado tiene cabida en la dinámica de la pedagogía liberadora que le exige una formación amplia, investigación permanente, cualidades de alto nivel y una práctica alejada del tradicionalismo bancario (Parra, 2012). Más allá, el educador personalizado tiene una profunda vida interior que lo preserva de la superficialidad y de la masificación, esto lo hace una persona de pensamiento crítico y objetivo, así se consolida un estilo educativo necesariamente reflexivo, solicitando al educador una vuelta sobre sí mismo, centrando la atención en lo exterior del mundo, para fijarla en las propias operaciones de pensamiento.

De otra parte, ese estilo educativo personalizado, basado en una visión realista del hombre, se dice que es optimista, pues cree de lleno en la capacidad autorrealizativa de los estudiantes, y distingue al educador en medio del mundo de los educadores que trabajan con visiones del ser humano que unas veces lo idolatran y otras veces lo denigran, unas veces parten de una supuesta bondad natural absoluta del hombre y otras de una visión pesimista y negativa (García Hoz, 1988b).

Luego, se observa la relevancia del educador personalizado, no solo en lo que atañe directamente al proceso formativo, sino

con trascendencia en la sociedad de hoy caracterizada por un déficit de personalización, esto con miras a un cambio que urge redimensionar lo humano a través de la única posibilidad sensata: la educación. “Es necesario volver a insertar al ser humano en el centro de las cuestiones de alcance mundial y buscar la solución de los problemas mejorando la calidad y prelación del hombre por medio de la educación” (Escamez, 1981:12).

Metodología

El enfoque es cualitativo, ya que se entra en un análisis documental que permite determinar y precisar los caracteres propios de los eventos de estudio y su posible relación, sin entrar en mediciones o cuantificaciones de ningún tipo.

Básicamente, la investigación se fundamenta en la descripción, el análisis y la reflexión, se trata pues de manejar e interrelacionar los conceptos de la manera más juiciosa posible para llegar a consolidar la teoría deseada. Se muestra entonces, un detalle filosófico y pedagógico sobre el educador en términos personalizantes.

Tomando los autores más destacados, priorizando las fuentes primarias, se realizó una precisión del concepto básico de educación personalizada en sus fundamentos y principios respectivamente; se hizo un seguimiento minucioso de cada uno de estos elementos, tomando todas sus acepciones posibles, para luego optar por aquellas que respondieran a lo ontológico y teleológico de la persona humana. Seguidamente se verificaron las relaciones que se dan entre dichos aspectos dentro de un proceso educativo ideal y aplicado netamente a la labor docente.

Por ser relevantes en el entendimiento del presente artículo, citamos ahora los pasos que se llevaron a cabo para desarrollar el avance:

- Determinación de los conceptos básicos -persona, educación, educado-.
- Rastreo bibliográfico acerca de los conceptos básicos y su dinámica relacional.
- Determinación del orden de análisis acerca de los conceptos básicos.
- Precisión de los conceptos básicos.
- Precisión acerca de las relaciones entre los conceptos básicos dentro del proceso educativo.
- Conclusiones.

2 Para obtener más detalles sobre la investigación “Persona, educación física y desarrollo humano”, puede el lector consultar en Ospina (2003).

Resultados

Capacidades básicas

Labor cooperativa: La práctica cooperativa es un elemento esencial en la docencia personalizada y tiene incidencia directa en la visión organizativa de la escuela, por lo tanto, demanda maestros capaces de superar las formas de trabajo aislado para interactuar colectivamente con diferentes colegas y así optimizar el proceso educativo. “La construcción de saberes mediante el trabajo cooperativo promueve la cualificación pedagógica y disciplinar de los docentes, la que adquiere mayor significación al ser enriquecida por el conocimiento y las prácticas que devienen de distintas instituciones” (Escorcía, 2009: 126).

En ese orden de ideas, la educación personalizada propone agrupaciones de maestros en equipos y en departamentos; el equipo surge de la división del conjunto de estudiantes de una institución escolar en varios grupos, ya sea por grados, cursos o similares; el departamento nace de la división del contenido del trabajo escolar en distintas zonas de actividad o sectores de conocimientos³. Ambos —equipos y departamentos— deben ser espacios de cooperación y corresponsabilidad entre docentes.

Para actuar en equipo, el educador personalizado ha de ser flexible y abierto, pues esto le predispone al diálogo, la concertación y la creatividad para llevar a cabo actividades conjuntas con otros docentes en favor de la personalización educativa.

Desarrollo de aptitudes: Trabajando con una visión integral de la persona y de las dimensiones en que actúa, el educador personalizado busca atender por igual el desarrollo de aptitudes para conocer, para aprender a aprender y para valorar⁴.

En la educación personalizada, la capacidad de conocer supone desbordar el simple concepto del conocimiento como un acumulado de información susceptible de transmisión y en poder exclusivo del maestro, esto por una concepción más activa de quien se educa en un proceso de construcción significativa de la realidad. Así se llega a inferir que el desarrollo de la

capacidad de conocer está íntimamente ligado al fenómeno de aprender a aprender.

Aprender a aprender” y “aprender a ser” son lemas de las reformas educativas, que si se analizan dejan claro una actitud de aprender, no sólo en la escuela y para la escuela, sino de la vida misma, es el objetivo preciso de toda educación (Ferrini, 1991: 60)⁵.

En cuanto a la capacidad valorativa, afirma Ferrini (1991) que es importante desarrollarla en el ámbito escolar, pues este aspecto muestra a la persona definitivamente su experiencia de comunión social y universal.

Esto implica que educar es enseñar no solo conocimientos teóricos, sino sobre todo modelos y valores que guíen el conocimiento práctico y la acción, y ayuden a adquirir convicciones e ideales, logrando una educación en los valores y en la virtudes. Educar es entonces cumplir la función perfecta de la autoridad: comunicar la excelencia. (Yepes Stork, 2003: 256).

Para llevar a cabo este desarrollo de aptitudes, debe el educador personalizado considerar al estudiante como un ser capaz de alcanzar la perfección, esto sin desconocer las limitaciones y posibilidades propias de la condición humana y del entorno en el cual se realiza. De este modo se reconoce plenamente que la persona del educando viene a ser el centro dinámico de su propia formación, pues es una realidad subsistente con un principio de actividad desplegable en un doble movimiento de exteriorización e interiorización (Medina, 1989) que le compete de forma inalienable⁷.

Un profesor tiene conciencia clara de que aparte de estimular la adquisición de conocimientos, tiene que estimular el desarrollo de aptitudes. Cuando el profesor contribuye eficazmente a este desarrollo aptitudinal ha hecho algo más que impartir conocimientos (García Hoz, 1988^a: 177).

Creatividad: el educador personalizado debe ser creativo, innovador, con capacidad para utilizar todas las ocasiones de aprendizaje para educar, atento a la persona del alumno en su totalidad, dispuesto a preparar oportunidades de aprendizaje y

3 Pueden ubicarse aquí las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento que propone la ley 115 en su artículo 23.

4 Cajamarca (1995) recoge estos mismos aspectos bajo los elementos de ser, educarse y obrar.

5 Si bien esta es una idea plasmada con anterioridad en la educación personalizada, es interesante ver cómo ha cobrado vigencia en el mundo actual como uno de los cuatro pilares de la educación; para verificar lo dicho, observar Delors (1996).

6 Se observa que esta perfección, ya en Ferrini (1991), o en Millán Puelles (1981), hace referencia al dominio pleno de sí mismo que tiene el sujeto en la consecución de un orden armónico interior. Más allá, García Hoz (1993) relaciona directamente la perfección con el proceso educativo, y Altarejos (1983) habla de la felicidad —perfección— como el fin último de la educación.

7 A la adecuada conjunción entre esta doble perspectiva de actividad interior y exterior, Wojtyła (1982) la denominó la experiencia única del hombre, esto como el enfrentamiento consigo mismo de modo íntimo y propio, en dónde no puede penetrar la voluntad ajena.



de formación que acrecienten la individualidad y personalidad del educando. “La creatividad docente se manifiesta en la propuesta de objetivos didácticos, en las actividades de aprendizaje, en la evaluación, pero sobretodo en la metodología utilizada” (Saturnino de la torre, 2003:162).

Luego, si se tiene en cuenta que cualquier actividad escolar empieza en el propio profesor, ya desde la concepción, hasta la aplicación de la misma, la necesidad de formación en la capacidad creativa de los alumnos, exige, en primera medida, la capacidad y acción creativa en el profesor, siendo esto para García Hoz (1988b), una característica propia del estilo docente personalizado.

Para Ferrini (1991), esta acción creativa ha causado fuerte controversia y enfrentamiento con la llamada “escuela tradicional”, y no en pocas ocasiones, ha servido de pretexto para ridiculizar y minimizar, incluso anular, la labor educativa de los docentes, pues se tildan las experiencias innovadoras como apuntes al fracaso; de tal modo que en este principio creativo, el maestro debe ser un luchador incansable para no desfallecer en su cometido personalizante. “Como puede verse, la función del maestro no será entonces la de un vigilante de la disciplina y la asistencia, sino la de alguien que abre nuevas perspectivas, traza nuevos caminos e impulsa e invita a nuevos esfuerzos” (Ocampo, 2005:173).

Otra razón de peso por la cual el educador personalizado debe responder positivamente al aspecto creativo es, según Klimenco (2008), que la creatividad es un reto ineludible para el desarrollo de la educación en el siglo XXI, pues de ello depende la solución real a múltiples problemas del sistema de formación humana y de la sociedad.

Integrador: La singularidad como nota esencial de la persona, se aplica también al educador y a su labor educativa, porque le exige desarrollar la capacidad para reconocer, respetar y promover la singularidad de cada educando. Para ello debe ser competente en todos los procesos que ayudan a dar una atención personal a cada estudiante, como el diagnóstico de necesidades educativas, el pronóstico y la orientación.

Sin embargo, la educación personalizada busca que el educador lleve a la práctica el principio de complementariedad para que integre la atención a lo singular con la dimensión comunitaria de cada persona, de modo que ayude a los educandos a educarse para participar en la vida social por medio de los espacios grupales que la misma educación personalizada propone en sus principios sobre la comunidad educativa⁸.

Más allá, corresponde al educador darle unidad al proceso educativo, armonizando las diversas tareas, acciones, planes y programas con los diferentes campos del desarrollo personal de los sujetos. Requiere por lo tanto, de una visión integral de la persona humana, del conocimiento y de la sociedad, para evitar reduccionismos y proporcionar una educación integral, que no es simplemente la suma de la enseñanza de las distintas áreas o materias, sino su contribución a la formación total de la persona (Carrasco, 2007).

Debe ser abierto a todas las relaciones con el mundo objetivo que le rodea, el mundo social y el mundo trascendente.

Luego, en el proceso educativo personalizado, el maestro debe relacionar efectivamente el aspecto individual del estudiante con lo social que se necesita para un desarrollo en comunidad, ya que sólo en esta integración de aspectos, puede hablarse de una educación cabalmente personalizada⁹.

8 La comunidad educativa está compuesta por todas aquellas personas que interactúan efectivamente en la institución escolar con el propósito real de autoanalizarse en dicha interacción; en ese caso, figuran los maestros, administrativos, padres de familia y docentes.

9 Estos aspectos de clausura en sí mismo y apertura al mundo, conforman la esencia del personalismo (Mounier, 2006).

Escucha y orientación: la educación personalizada busca superar la función meramente explicativa y transmisora del maestro, por ende, otorga un particular relieve a la tarea de escuchar por parte del docente. Según Jiménez (2009) esta escucha activa se entiende como la capacidad del maestro que no solo le permite estar atento a lo que los demás dicen, sino que demuestra comprensión ante lo dicho. Desde luego, también el maestro habla, pero su palabra no es solo para dar lecciones o explicar, sino para motivar, orientar, retroalimentar y preguntar, eso sí, respetando el silencio necesario en el proceso educativo. El mejor maestro no es el mejor orador, sino aquel que realiza mejor las funciones en las cuales no puede ser sustituido, y se abstiene de intervenir de modo injustificado.

Como en todas las metodologías de la escuela activa, en la Educación personalizada se da un desplazamiento del verbalismo del maestro y la autoridad de éste, para dar paso a una mayor participación del alumno en la construcción del conocimiento y a una formación más democrática en el manejo de las situaciones individuales y de grupo, a través del diálogo (Ocampo, 2005: 161-162).

Por otra parte, la orientación del docente tiene por tarea motivar al educando, haciendo ver la bondad de lo que se pretende realizar en la institución educativa y desarrollando la confianza en que eso se puede hacer. La orientación escolar tiene dos campos, el proceso normal de la formación y los problemas específicos referidos a las dificultades de aprendizaje y las conductas incorrectas que tienen una mala influencia en la convivencia escolar.

En la educación personalizada se trabaja por el educando, en consecuencia, el educador tiene también una función subsidiaria; su labor tiene sentido únicamente en función del estímulo, la orientación y el control de la actividad del docente. “El educador tendrá que tener en cuenta la libertad que poseen sus alumnos y respetarla. Aunque también surge la necesidad de ayudarlos, porque muchas veces están inmersos en su mundo interior, empobreciendo su capacidad creativa y sus posibilidades de crecimiento” (Guerreo, 2013: 15).

Mediador: el educador es depositario y servidor de una herencia cultural perteneciente a una determinada generación, posee unos conocimientos, pero su verdadero rol solo se realiza en la medida en que, partiendo de la situación del docente, lo estimula para que mediante su propio esfuerzo,

consolide saberes y haga del patrimonio cultural algo útil para darle sentido a su propia vida, pero en realidad llega a ser profesor cuando es capaz de servir para el enriquecimiento cultural de la generación siguiente.

Lo anterior pone de manifiesto que en la educación personalizada se considera al profesor como una persona-medio, pues definitivamente, sus propuestas pedagógicas tienen fundamento y principio en los estudiantes, y es al servicio de estos que la actuación docente existe. Resulta entonces que el maestro es necesario pero no imprescindible, porque debe forjar en el alumno la capacidad de ir directamente, y por sí mismo, al encuentro con el objeto de conocimiento. Luego, el educador personalizado no es simplemente un explicador.

En rigor, es un intermedio entre el sujeto capaz de conocer y la verdad que puede ser conocida. Como partícipe de la verdad, mediante la vivencia renovada de la adquisición de sus propios conocimientos, el profesor tiene por misión provocar en cada alumno el encuentro sujeto-objeto propio del acto de conocer (García Hoz, 1988^a: 79).

Todo esto da a entender de manera categórica, que el docente es solamente un agente secundario y extrínseco del proceso educativo (Forment, 1989); en el mismo contexto, y evocando a Santo Tomás, Barrio (2000) acierta a decir que el maestro es causa instrumental coadyuvante, pero no causa principal de la educación.

Para García Hoz (1993), la mediación del maestro se singulariza de forma continua como docente y educador, esto en atención directa a los elementos personales de estudiante, pues indudablemente, todas aquellas personas que interactúan con el educando en el centro docente¹⁰ también realizan el papel de mediadores.

Aprendizaje: en el marco de los principios sobre la educación personalizada, surge el maestro propiamente como un aprendiz, esta idea puede ser magníficamente fecunda, entre otras cosas, porque llega a fomentar una aproximación efectiva entre profesor y alumno.

También el maestro es un educando, pues está en proceso de perfeccionamiento como persona y como profesional; en primera instancia, sin dejar de ser y actuar como docente, aprende de sus estudiantes, de sus situaciones particulares, de la información que poseen y de su talento. “La diferencia entre educador y educando es una cuestión de grado respecto a la ne-

10 Las instituciones educativas son también, y originalmente, centros docentes (García Hoz, 1987).



cesidad y obligación de educarse; el educador sigue educándose mientras educa a los demás” (Sarramona, 2000: 83). Igualmente, el maestro personalizado aprende de los padres y la comunidad en general, en ello aprende sobre su rol primario como promotor social y agente de cambio, pues teniendo una idea más profunda del contexto familiar y económico que rodea la vida del estudiante, es posible encaminar su práctica pedagógica hacia transformaciones pertinentes con el proceso educativo.

En segunda instancia, el educador se torna aprendiz en la medida en que debe renovar constantemente todos los aspectos que atañen a su labor educativa para estar al día con lo que el mundo actual propone y así lograr una mejor comprensión de los aspectos sociales, por ende, mejorar la calidad de la acción educativa que le compete. “Si algún profesional tiene necesidad de un continuo reciclaje o readaptación exigido por los rápidos cambios de la ciencia y la sociedad, quien más necesidad tiene de tal educación permanente es precisamente aquel que profesionalmente se dedica a la función educadora” (García Hoz, 1988^a: 82).

Mundo de relaciones

En la comunidad: Si es verdad que en la educación personalizada el concepto de escuela se extiende al de comunidad, entonces no hay duda que la actividad del maestro va más allá de los muros del centro escolar y no se reduce a la mera transmisión de conocimientos. El educador personalizado es un miembro de la comunidad en la que ejerce su labor, insertándose cada vez más para conocer las necesidades educativas provenientes de la familia y la sociedad; esto es realidad un desafío y una necesidad para el maestro, teniendo en cuenta la complejidad de la escuela actual (Malagón, 2010).

Hoy se sabe que la escuela y la sociedad están estrechamente ligadas y que la una sustenta la existencia de la otra en forma de aportes y condicionamientos. De igual forma, la sociedad condiciona el desarrollo psicológico y social del niño, presenta objetivos educacionales y ofrece un campo de actividad más amplio; entre tanto, la escuela tiene una acción directa sobre los estudiantes, también tiene una función específica de síntesis y comprensión cultural.

De manera que sin ser ajeno a los aspectos mencionados, el educador personalizado debe considerarse como miembro activo de la comunidad en donde se ubica la institución escolar a la que pertenece, así puede llegar a conocer necesidades, intereses y valores de dicha comunidad, y con base en esto, gestar soluciones a múltiples problemas, no sólo al interior de la institución educativa, sino fuera de ella.

Teniendo en cuenta la interacción necesaria entre la escuela y la sociedad, la participación del maestro en la vida social de la comunidad es fundamental, pues al facilitar la comunicación entre los dos estamentos, puede hablarse de una mejor calidad de la educación. De acuerdo con esto, las principales características del educador personalizado en lo que se refiere al ámbito comunal, se enmarcan dentro de la apertura, la integración, la disponibilidad para convivir y la facilidad para el diálogo.

Tal vez la mayor importancia que pueda tener la funcionalidad del educador en el ámbito comunal, sea la interacción que lo vincula con la familia del educando, ya que esto le ayuda a tener más sensibilidad sobre los problemas del alumno, y por consiguiente, le puede llegar a comprender y ayudar en todo lo que concierne a su formación personal. Con esto se reafirma el planteamiento de Guerra (2013) acerca de la relación maestro-alumno, aunque no idéntica a la de padres e hijos, es la continuidad de la educación en la familia.

Puede hablarse de una educación más humana cuando el educador respeta el rol formativo de la familia y la condición de los padres como primeros y principales responsables de la educación de sus hijos. En esta tarea el educador y la escuela cumplen una función de interacción mutua, es decir, de complementación y apoyo en aquello que los padres no están en capacidad de brindar. Para realizar esta complementariedad el educador mantiene una relación personalizada con la familia. “Entonces, si tanto la familia como la escuela son factores determinantes de la formación del alumno, cabe esperar que si actúan cooperadamente, los resultados podrían ser más eficaces” (Escorcía, 2009: 126).

En la institución escolar: ya hemos afirmado que el educador personalizado debe tener la capacidad para relacionarse adecuadamente con los demás miembros del centro educativo. En este ámbito, la funcionalidad del educador se da en dos frentes básicos: dentro del conjunto docente y en relación con el alumno.

En relación con la actuación del docente por departamentos y en equipos, las funciones del educador dentro del conjunto de maestros pueden ser: relación con sus colegas, participación en el gobierno escolar, participación en el planeamiento y programación, revisión crítica y evaluación del trabajo escolar y participación en estudios y toma de decisiones en todo lo que atañe a la escolaridad (García Hoz, 1988a).

En la relación con los educandos, debe buscar programar el trabajo con ellos, conociendo sus necesidades, intereses, dificultades y aptitudes, para ajustar la labor de enseñanza; motivando, informando y aportando la información necesaria sobre las formas de trabajo, brindando ayuda individual, haciendo control del rendimiento y seguimiento con profundización o recuperación, según sea el caso. Así, las actitudes y funciones del educador personalizado cobran mayor relevancia, pues mediante dicha relación, se hace palpable de manera efectiva el perfil no tradicional repeticionista del maestro.

Todo aprendizaje requiere de voluntad y de un ambiente adecuado, razón suficiente para que todas las actitudes del educador personalizado se encaucen hacia la empatía y el respeto por el alumno. En este sentido, la educación es un acto de amor, donde cada quien se consolida como tal a través de la convivencia con el otro (Maturana, 2000); así el maestro deja de ser un simple profesor y se acerca al educando, en esto puede establecerse una relación de amistad y compañerismo, basada en el estímulo, y el docente debe estar disponible para consultas en los momentos de desánimo, dificultad o cansancio (Vélez, 1990).

El maestro personalizado debe ser optimista y debe tener capacidad de escucha, y orientación, de fe en el alumno, de conocimiento del mismo y de establecer relaciones sociales en las que el este sea reconocido y tratado como persona.

En lo personal: La educación personalizada no pide que toda la actividad del maestro sea de contacto directo con los alumnos o con la comunidad; por el contrario, le pide distanciarse para realizar las actividades de programación, control y evaluación de forma personal, de manera que adquiera más calidad humana y eficacia educativa en unión con el educando.

Lo anterior indica que el proceso educativo también afecta al maestro en su propio devenir, pues al ser de condición inconclusa, pero con la capacidad de perfeccionarse, y al encontrar la felicidad en el ejercicio de su vocación; el educador personalizado se educa educando. En relación consigo mismo, el maestro tiene la tarea de autocrítica, autoevaluación y programación de su constante perfeccionamiento. Se trata de la manifestación íntima de la disposición natural para llevar a cabo la misión de ser educador.

Ningún profesional puede afrontar todos los problemas propios de la profesión solamente mediante la preparación adquirida en la formación inicial. Por otra parte, la dinámica de los cambios sociales, científicos y técnicos convierte al cabo de unos años en obsoleta toda preparación, por compleja que ésta sea. La profundización y la actualización permanentes se presentan, pues, como un requisito imprescindible de toda profesión (Sarramona, 2000: 88).

Por otro lado, el maestro personalizado tiene una actitud constante de reflexión sobre su práctica, lo cual se realiza en el ámbito de su propia intimidad, ya que sobre el silencio de la soledad es posible la evaluación de orden pedagógico sobre sí mismo. De alguna manera, Martínez (1996), da a entender que esto incide en los procesos creativos para la docencia, el desarrollo de la autonomía con matices de rebeldía ante el sistema y la posibilidad de mejorar las relaciones interpersonales, por ende, en la reafirmación de la vocación educadora.

Conclusiones

En Gonzáles (2004), encontramos que los fenómenos de precisión, eficacia y competitividad han señalado un derrotero despersonalizante para la sociedad de hoy, en donde se manifiestan, entre otras cosas, la pérdida de la identidad por el código, y la primacía de los hechos sobre las ideas¹¹.

11 Es interesante observar cómo hay evidente correlación entre la sociedad y la despersonalización, entre los argumentos de Gonzáles (2004) y Moreno Villa (1995), todo en disertaciones filosóficas.

Lo planteado indica una necesaria y urgente transformación en términos de humanización efectiva; se trata de un llamado al protagonismo del hombre en todos y cada uno de los aspectos que conllevan a un desarrollo social más justo. Sin lugar a dudas, y teniendo en cuenta que no hay cambio social que no pase por lo educativo, se consolida la educación como el bastión principal del cambio solicitado.

En ese sentido, el educador cobra toda su relevancia, pues tampoco hay cambio educativo que no venga de la participación activa del docente. Y teniendo en cuenta que la educación personalizada es cabal en la redimensión humana, el educador personalizado suena vital en toda esta orquestación por superar lo deshumanizante del mundo globalizado.

Así, se precisa para el educador personalizado, una serie de características que lo identifican y le confieren un actuar de calidad en los propósitos educativos de transformación, esto desde las capacidades básicas, hasta las relaciones puntuales en todos los ámbitos de desarrollo.

El primer aspecto agrupa los haberes fundamentales para el ejercicio idóneo de la profesión docente como: la labor cooperativa con otros educadores; el desarrollo de aptitudes en los estudiantes; la facilidad para integrar los elementos individuales y sociales del proceso educativo; la solución creativa de problemas pedagógicos; la disposición a la escucha total para con el estudiante, al igual que la función orientadora del trabajo docente; el papel de persona-medio entre las posibilidades de

conocimiento y el objeto que puede ser conocido; finalmente, el carácter de aprendiz que le permite desligarse del autoritarismo, y a la vez fomenta el papel de actualización, investigación y autocrítica de la labor docente.

En cuanto a las relaciones puntuales, estas se desarrollan en niveles de complejidad que van desde lo personal propiamente dicho, hasta lo comunal fuera de la institución educativa; en lo último se destaca la relación con la familia del educando. Ya dentro de lo institucional, encontramos el trabajo cooperativo con docentes y administrativos, al igual que el encuentro directo con los educandos. “Este desafío le exige al educador en constante transformación: Conocer, valorar y decidir qué hacer, como vivir, qué conocer, siendo estos cuestionamientos sus principales preguntas orientadoras para decidir en todo momento cual es la mejor forma de interactuar consigo mismo y con los otros” (Rodríguez, 2009: 25-26).

En términos generales, la educación personalizada confiere un estilo singular al educador, basado en el optimismo y la confianza, que le capacita para llevar a cabo su labor docente en un encuentro vocacional que se hace irrenunciable; en dicha acción se entrega de lleno a lo educativo, a través del ineludible servicio al estudiante, quien a final de cuentas, es objeto y sujeto de la formación personal. “Fundamentalmente, la educación personalizada es un espíritu pedagógico que aprovecha unos instrumentos determinados y que tiende al desarrollo de la persona que es cada alumno, para que llegue a ser más él mismo” (Vélez, 1990: 115).

Referencias

- Altarejos, F. (1986). *Educación y felicidad*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Barrio, J. (2004). *Elementos de antropología pedagógica*. Madrid: Rialp.
- Carrasco, J. (2007). *Cómo personalizar la educación*. Madrid: Narcea.
- Cajamarca, R. (1995). *Aprender a educarse a ser y a obrar*. Bogotá: Géminis.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana.
- De La Torre, S. (2003). *Dialogando con la creatividad*. Barcelona: Paidós.
- Escorcía, C. (2009). La cooperación en la educación: Una visión organizativa de la escuela. *Educación y educadores*, 12 (1), 121-133.
- Escamez, J. (1981). Fundamentación antropológica de la educación. *Teoría de la educación* (7-27). Madrid: Anaya.
- Ferrini, R. (2000). *Hacia una educación personalizada*. México: Limusa.
- Forment, E. (1989). El ser personal, fundamento de la educación. *El concepto de persona* (55-95). Madrid: Rialp.
- García, H. (1988a). *Educación personalizada*. Madrid: Rialp.
- García, H. (1988b). *La práctica de la educación personalizada*. Madrid: Rialp.
- García, H. (1993). *Introducción general a una pedagogía de la persona*. Madrid: Rialp.

- García, H. (1987). *Organización y gobierno de centros educativos*. Madrid: Rialp.
- Guerra, M. (2013). *La tecnología y la educación personalizada*. Buenos Aires: Alfaomega.
- González, R. (2004). *Personalización*. Madrid: Prentice Hall.
- Jiménez, T. (2009). Competencias básicas para la gestión educativa en el docente actual. *Reflexiones*, 2, 63-72.
- Klimenco, O. (2008). La creatividad como un desafío para la educación del siglo XXI. *Educación y educadores*, 11(2), 191-210.
- Maturana, H. (2000). *El sentido de lo humano*. Santiago de Chile: Dolmen.
- Medina, R. (1989). La Educación como un proceso de personalización en una situación Social. *El concepto de persona* (13-41). Madrid: Rialp.
- Malagón, R. (2010). Diseño de una estrategia didáctica para el fortalecimiento de las habilidades de pensamiento investigativo. Bogotá: Kimpres.
- Martínez, S. (1996). La formación inicial de los profesores. *Formación de profesores para la educación personalizada* (206-251). Madrid: Rialp.
- Mounier, E. (2006). *El Personalismo*. Bogotá: Búho.
- Moreno, V. (2005). *El hombre como persona*. Madrid: Caparrós.
- Ministerio de educación Nacional. (1994). Ley General de Educación. Bogotá: MEN.
- Millán, P. (1983). *La formación de la personalidad humana*. Madrid: Rialp.
- Ocampo, F. (2005). Educación personalizada. Planteamientos generales. *Educación. El desafío de hoy* (159-187). Bogotá: Magisterio.
- Ospina, L. (2003). Persona, educación física y desarrollo humano. *Interacción*, (3), 81-90.
- Parra, M. (2012). Hacia una pedagogía liberadora. *La escuela bogotana frente al conflicto* (113-134). Bogotá: Magisterio.
- Russell, B. (2010). Las funciones de un maestro. *Ensayos educativos* (69-80). Bogotá: SED.
- Rodríguez, G. (2009). Reflexiones sobre el papel del docente en la educación. *Reflexiones*, 2, 25-32.
- Sarramona, J. (2000). *Teoría de la educación*. Barcelona: Ariel.
- Vélez, E. (1990). *Práctica de la educación personalizada*. Bogotá. Indo-American Press Service.
- Wojtyla, K. (1982). *Persona y acción*. Madrid: BAC.
- Yepes, S. (2003). *Fundamentos de antropología. Un ideal de la excelencia humana*. Pamplona: Eunsa.





Coeducación y educación diferenciada. Una opción por la igualdad de género en la escuela pública mixta

Co-education and special education.
One option for gender equality in the mixed public school

Co-educação e educação especial. Uma opção para a igualdade de gênero na escola pública mista

Ruth Milena Páez Martínez

Ruth Milena Páez Martínez¹

1 Docente investigadora en la Universidad de La Salle de Bogotá, miembro de la línea de investigación Educación, lenguaje y comunicación y del Centro de Investigaciones en Estudios Sociales, Políticos y Educativos (CIEP). Fue coordinadora en colegio del Distrito Capital. Doctora en educación de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Correo electrónico: rmpaez@unisalle.edu.co, milenapaez@yahoo.es

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

¿De qué manera la perspectiva coeducativa favorece la educación en igualdad de género en estudiantes de la básica secundaria de un colegio mixto en Bogotá? Esta pregunta direccionó la investigación gestada con la idea de mejorar la convivencia y el rendimiento académico. Los resultados advirtieron que una escuela mixta per sé no es garantía de una educación igualitaria, por tanto, se requiere de perspectivas como la coeducación y la educación diferenciada. Con ello, es posible que procesos convivenciales y académicos se mejoren siempre que haya una labor intencionada, de acompañamiento e intervención.

Palabras clave: *Coeducación, educación en igualdad, educación diferenciada, escuela mixta, básica secundaria.*

Summary

How co-educational perspective promotes education in gender equality in primary school students in a mixed school in Bogota? This question concocted a framework to research the idea of coexistence and improve academic performance. Results warned that a per mixed school know is no guarantee of equal education therefore requires prospects as coeducation and single-sex education. With this, you may convivial improve processes and academics whenever there is an intentional work, accompanying and intervention.

Keywords: *Coeducation, equal education, differentiated education, mixed school, basic secondary.*

Resumo

Como perspectiva co-educativa promove a educação em igualdade de gênero em alunos do ensino fundamental em uma escola mista em Bogotá? Esta questão inventou um quadro para pesquisar a idéia de coexistência e melhorar o desempenho acadêmico. Resultados advertiu que um por escola mista sabe não é garantia de uma educação igual, portanto, requer perspectivas como a co-educação e educação de um único sexo. Com isso, você pode melhorar os processos de convívio e acadêmicos sempre que há um trabalho intencional, de acompanhamento e intervenção.

Palavras chave: *Coeducação, educação igual, educação diferenciada, escola mista, básico secundário.*

La igualdad de género en escuelas públicas mixtas como las del Distrito Capital puede potenciarse combinando una perspectiva coeducativa y una educación diferenciada. Este fue el hallazgo central de la investigación que se refiere en este artículo.

Introducción²

A fines del 2011, con el fin de mejorar la convivencia y el rendimiento académico de los adolescentes de sexto y séptimo de secundaria del Colegio Heladia Mejía (Institución Educativa Distrital-IED) de Bogotá, se gestó el proyecto de investigación cualitativa Educando en igualdad de género, una perspectiva coeducativa en la básica secundaria. En 2012, cuando inició la investigación, los grados de sexto y séptimo se separaron por género y se inició un estudio de enfoque etnográfico crítico que permitiera identificar qué pasaba con esta nueva organización, cómo se podía intervenir y así, desde dicha perspectiva, favorecer las dificultades descritas. Desde el inicio se proyectó que los resultados obtenidos podrían ser un referente para el mismo colegio, pero también para otros colegios oficiales de Bogotá e incluso del país.

En esta investigación se consideró una situación problema: se estaba suponiendo que, por el simple hecho de estar en los mismos espacios de aula con niños y niñas de un colegio “mixto” ya se estaba aportando a una integración igualitaria de géneros. Sin embargo, no se estaba teniendo en cuenta que no es lo mismo la enseñanza a hombres y mujeres, que había desigualdad y que era necesario generar relaciones diferenciadas en las diversas áreas del conocimiento. Digamos que se tenía la “ilusión social” de pensar que solo la copresencia de los sexos en las aulas y en los patios, por sí misma, era una “igualador de oportunidades” como dice García (2009). Al parecer, ese sueño de la coeducación planteado en bibliografía de los años setenta, por ejemplo, en el contexto español, no permeó a Colombia.

En este marco se planteó una pregunta central ¿de qué manera la perspectiva coeducativa favorece la educación en igualdad de género en los estudiantes de la básica secundaria del Colegio Heladia Mejía-IED? Y una cuestión más particular, ¿cómo potenciar las capacidades afectivas y cognitivas de los niños y niñas de sexto y séptimo de la básica secundaria

del Colegio Heladia Mejía-IED, en el marco de una educación en igualdad de género?

La importancia de esta investigación puede sintetizarse a la luz de cuatro contextos:

- **Internacional.** Las pruebas PISA 2009 dejaron ver tendencias diferenciadas en los resultados de hombres y mujeres. Por ejemplo, las mujeres reflejaron mejor desempeño en habilidades de lectura, mientras que los hombres sobresalieron en la lógica matemática; al respecto, se analizó que factores como predisposición, temperamento, presión de los pares y socialización pueden contribuir a que los chicos estén menos interesados en leer que las niñas, pero ellos podrían ser estimulados para disfrutar leer más y para leer más por gusto. Esto llevó a considerar que, aunque los estudiantes reciban la misma explicación por parte de un docente, Las pruebas PISA sugieren que:

Las diferencias en la manera en que muchachos y niñas se acercan al aprendizaje y qué tanto se comprometen con la lectura explican la mayor parte de la brecha en el desempeño lector entre muchachos y niñas; esto es tan cierto que se puede predecir que esta brecha se estrecharía en 14 puntos si los muchachos se acercaran al aprendizaje de la manera tan positiva como lo hacen las niñas (...) La mayor brecha de género en lectura no es ningún misterio: se puede atribuir a las diferencias que se han identificado en actitudes y comportamientos de los muchachos y las niñas” (OECD, 2009: 16).

- Es decir, que los docentes no pueden ignorar las diferencias de ambos sexos cuando enseñan y sí han de tener en cuenta la manera como cada grupo se acerca al aprendizaje, así como las necesidades cognitivas y afectivas de ambos a la hora de planear sus clases. Sin duda, los maestros no pueden desconocer las características propias de uno u otro sexo, por el contrario, deben planear sus clases con más

2 La investigación fue realizada en el Colegio Heladia Mejía Institución Educativa Distrital (IED) de la localidad de Barrios Unidos de Bogotá, inició en el segundo semestre de 2011 y culminó en el 2013. En ella participaron Ruth Páez como investigadora principal, y las docentes del mismo colegio, Yamile Ángel; Marleny Méndez, Rocío Pesca y Julia Vega, como coinvestigadoras.

conciencia sobre las diferencias y potencialidades.

- Contexto *nacional*, en 1999 el Ministerio de Educación Nacional (MEN) publicó una “Guía de coeducación”, como una propuesta conceptual y metodológica para construir mejores alternativas en la formación integral, con la promoción de la “equidad de género”. Allí se reconoció el tema como parte de un movimiento mundial que procura superar problemas de exclusión, “originados en actitudes culturales que dan mayor importancia a las diferencias biológicas que a la similitud de posibilidades y de derechos en el orden intelectual, social y afectivo” (5).

En dicho texto se invitó a la comunidad educativa a investigar en su propio ámbito escolar, centrando la atención en temas de sexismo y estereotipos de género. Y desde ahí surge la pregunta: ¿Si este material emergió del MEN, por qué no permeó las escuelas a nivel nacional ni distrital?

- A nivel *distrital*, en 2002, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) en convenio con la Universidad Javeriana, publicó la investigación “Calidad y equidad en el aula: una mirada desde el género” (Rico, et al.)³. Allí se consideró que la socialización en la escuela incorpora asignaciones diferenciales que la cultura hace de lo masculino y lo femenino y que esto “puede limitar el desarrollo de cada género, sus procesos específicos, en los campos intelectual, afectivo y relacional” (16). Entre otras, se concluyó que incorporar la cuestión de género en el currículo conduce a visibilizar creencias y prácticas relacionadas, no se trata sólo de enunciar fines y contenidos, sino de animar una actitud crítica de los docentes hacia la formación reflexiva con sus estudiantes. Esto tuvo sentido en la investigación por ser un antecedente pertinente, y porque ratificó la necesidad de reorganizar la escuela con una mirada más consciente de la igualdad de género, tanto en las interacciones con los miembros de la comunidad como en la planificación curricular.

Más adelante, en 2010, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el decreto 166 “por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital”. Esto es un avance en el tema de la

igualdad de género pero ha de notarse que, aunque se expidió hace tres años, aún no ha sido asimilado en todas las instituciones escolares. Además, sobre el modelo coeducativo en los colegios oficiales del Distrito Capital, no se encontraron referencias documentadas, vacío que se volvió otra justificación de la investigación.

Y en el contexto *institucional*, se identificaron situaciones escolares y cotidianas donde predomina el modelo masculino, donde no se comparten responsabilidades y se asumen ciertas tareas como solo masculinas —del ámbito público— o sólo femeninas —del ámbito privado—. Sin la pretensión de poner en desequilibrio uno u otro sexo, se hizo necesario considerar una autoconciencia de la mujer:

[...] analizarse desde el paradigma mujer, sin tomar como referente al hombre, en tanto que universal y legitimador. Desde este paradigma, y considerando a las mujeres un colectivo de género, se podrán desarrollar la autoridad social y cultural necesarias para conseguir la revaloración de lo femenino. Esto genera autoestima en las mujeres y posibilitaría el pacto entre iguales (Salas, 2000: 23).

Y una autoconciencia del hombre donde reconozca que su fuerza física no es sinónimo de dominio sobre la fragilidad biológica femenina y que es posible una reconstrucción social de los roles usualmente delegados a unos y otras, entre otros asuntos⁴.

En suma, tanto lo convivencial como lo académico son aspectos necesarios cuando se pretende abordar la igualdad de género, pues implican pensar diferenciadamente tanto las relaciones como la enseñanza, según las características de uno y otro.

Así las cosas, el objetivo general de la investigación consistió en determinar la manera como la perspectiva coeducativa favorece la educación en igualdad de género en estudiantes de la básica secundaria del Colegio Heladia Mejía-IED. Para ello, las acciones específicas se encaminaron a describir las percepciones de docentes, padres-madres de familia y estudiantes frente a una organización escolar con perspectiva coeducativa; a identificar cómo se comportan los chicos y chicas de sexto y séptimo grado de la secundaria, con miembros de su mismo género, y a diseñar una intervención pedagógica que favorezca la potenciación de capacidades *afectivas* y *cognitivas* de ambos géneros en perspectiva coeducativa.

3 El problema que abordaron se centró en la relación género y calidad educativa, vista a través de las interacciones en los microescenarios escolares de tres colegios de Bogotá, uno femenino, uno masculino y otro mixto. El propósito fue establecer las condiciones de equidad de género de los procesos educativos teniendo en cuenta docentes, estudiantes, plantel y sus relaciones.

4 La Asociación de Hombres por la Igualdad de Género (AHIG), con labores en Málaga es un ejemplo de esa reflexión que empieza a hacerse y que se canaliza, mediante una revista virtual: *Hombres igualitarios*.



Ahora bien, los conceptos centrales contribuyeron en la comprensión y justificación del problema. La *coeducación* entendida como una perspectiva educativa que propende por la igualdad de género y la valoración de experiencias, aptitudes y aportaciones socioculturales de mujeres y hombres; que alerta y actúa frente a las actitudes discriminadoras de cualquier tipo, y que hace una intervención directa con una población determinada.

Para esta investigación, se consideró la coeducación dentro de una escuela de carácter mixto que tiene grupos integrados por género en el preescolar, la básica primaria y la educación media pero que, a partir del estudio, optó por una separación progresiva de estudiantes por género en la educación básica secundaria, esto es de sexto a noveno grado. Estos jóvenes están justo en la etapa de la adolescencia, época de construcción y afianzamiento de una identidad sexual y socioafectiva, por lo que la coeducación tiene mayor sentido, pues tiene que ver con una educación para la vida. De acuerdo con esto, las posturas de Comparé, Abril y Salcedo (2011) y Laura Torres (2010) fueron pertinentes.

La escuela *coeducativa*, asumida como aquella que “a través de todas sus acciones y vivencias potencia el desarrollo integral de todas las personas que en ella intervienen, en especial del alumnado, partiendo de la reflexión colectiva y de la realidad mediante el análisis de género y creando en todos y todas responsabilidades y compromisos para lograr dicho desarrollo” (Salas,

2002: 32). Al respecto, María José Urrozola (1991) se pregunta si es posible coeducar en la actual escuela mixta y responde que sí, siempre y cuando se haga una transformación que implique la parte escolar, que incluya medidas de acción positiva para niñas y niños, donde se consideran sus carencias y su desarrollo integral, y esto es en buena parte lo que se pretende con las acciones de intervención pedagógica de esta investigación.

Al modelo coeducativo subyace la condición de la *escuela mixta*. Una educación mixta recoge un principio democrático para todas las personas, “el compromiso político de la educación conjunta” donde se asume que los individuos son iguales por norma y que se necesitan relaciones más justas. Pero en escuelas públicas de Bogotá —ni de Colombia— se ha asimilado su sentido, pues son escasas las referencias a una educación consciente de “transmitir un modelo cultural sin jerarquías entre los sexos y que valore las diferencias sin reforzar modelos de comportamiento sexista” y de “adquirir un nuevo sistema de valores en el que se universalicen los saberes femeninos y masculinos” (Conéctica, 2007).

Educación diferenciada. Asimilada como un modelo que separa los estudiantes por sexo, con el fin de facilitar mejores oportunidades para cada uno. Se basa en que hay diferencias cognitivas y de maduración entre hombres y mujeres, relacionadas con el fracaso escolar entre sexos y materias. Razón

por la cual, el trabajo diferenciado permite atender de mejor forma a cada sexo en las distintas áreas y mejorar la igualdad de oportunidades, además de que dicha separación mejora el aprendizaje al trabajar de modo más homogéneo (Conéctica, 2007). Este modelo, aunque suele asumirse en colegios de carácter femenino o masculino, no escapa dentro de una escuela mixta que se quiere igualitaria, situación propiciada en el colegio objeto del estudio. Además, vale la pena considerar que los mejores resultados en las pruebas Saber 11 del Icfes, hasta el año 2013, se ubican en grupos homogéneos que se hallan por encima de la media.

El concepto *género* entendido desde la posición asumida por Herranz (2006: 54), es decir como una construcción “como mujeres y hombres a partir de nuestra biología, por supuesto, pero en interrelación con un medio sociocultural que la va moldeando y modificando, y del que adquirimos pautas de comportamiento que interiorizamos desde muy temprano”.

Este concepto es pertinente pues es común que se interioricen conductas, rasgos morales, psicológicos e incluso físicos, por parte de varones y mujeres; que luego se asumen como atributos de su naturaleza sexual.

Hacer conciencia sobre esta situación con el alumnado de la secundaria resulta fundamental, pues ellos pueden ir reconociendo que su cuerpo, sus posturas, costumbres, gestos y demás son una construcción sociocultural y no un determinismo biológico.

Por su parte, el concepto *igualdad de género* tiene su asidero en una perspectiva de coeducación donde se distinguen dos sexos pero un único mundo (ITE, 2009). Porque hay desigualdad, surge la necesidad de una igualdad de género que poco a poco se está dando en los escenarios donde se ha puesto el tema como campo de estudio: aparecen nuevas formas de ser padre o madre de familia, se ser hermano o hermana, maestro o maestra: “no sólo se están inventando a sí mismos sino que están construyendo e inventando una sociedad nueva, alternativa a la patriarcal” (Herranz: 96).

En este marco, se entiende la igualdad de género como una característica que debe ser reconocida tanto a hombres, como a mujeres. Esto significa tener el mismo valor, las mismas oportunidades y un trato justo. La desigualdad de género es entonces todo aquello que discrimina socialmente por ser mujeres y hombres. “La igualdad y la desigualdad son incompatibles, ya que o tenemos una o tenemos la otra [...] Somos diferentes pero no debemos ser desiguales” (Simón, 2010: 36). La diversidad humana es deseable, no así la desigualdad.

Ahora, ¿qué es lo que todas y cada una de las personas son capaces de *ser y de hacer*, cuáles son sus oportunidades y cuáles sus necesidades esenciales?

Las *capacidades humanas* responden la pregunta. Dos de tales capacidades son las afectivas y las cognitivas. En ambos casos se tiene en cuenta el concepto de Nussbaum quien afirma que la capacidad afectiva consiste en “ser capaz de tener vinculaciones con cosas y personas fuera de uno mismo, de amar a quienes nos aman y cuidan de nosotros, de penar por su ausencia [...] Que el propio desarrollo emocional no esté arruinando por un temor o preocupación aplastante, o por sucesos traumáticos de abuso o descuido” (2002: 121).

Y la capacidad cognitiva, como toda posibilidad de desarrollo humano para imaginar, pensar y razonar, para conectar el pensamiento con la experiencia y la producción de obras culturales diversas; para utilizar la mente en la libre expresión y el respeto por discursos; para emplear la propia mente de manera protegida por las garantías de libertad de expresión; para ser capaz “de tener experiencias placenteras y de evitar el sufrimiento innecesario” (121). Esto sugiere asumir a niños y niñas, cada quien como un *fin en sí mismo*, como seres dignificados que se construyen con otros en una dinámica de cooperación y reciprocidad.

Finalmente, la *intervención pedagógica* se entiende como un acto social y deliberado de tomar parte en un asunto, de mediar por alguien y de ocurrir o acontecer. O sea, una intervención pedagógica se asimila como acto mediador ante una situación-problema que requiere alguna solución. De acuerdo con ello, intervenir con un modelo coeducativo para generar una educación en igualdad de género donde se mitigue la violencia entre niños y niñas de secundaria y se aporte a la potenciación de sus capacidades afectivas y cognitivas, resulta imperante en nuestro colegio. Esto implica un ejercicio consciente y reflexivo por parte de los docentes. Con razón Monereo (1997) centra toda estrategia de enseñanza en la planeación intencional, la autorreflexión, la evaluación de lo enseñado y la manera cómo aprenden los estudiantes. En este caso, estrategias para enseñar a niños y niñas de modo diferenciado.

Metodología

Esta investigación fue cualitativa, se asumió la etnografía crítica para el diseño de instrumentos de recolección y su análisis, debido al propósito específico de realizar una intervención pedagógica. Esta elección atendió a que el campo de estudio corresponde a un

tema sociocultural que no se rige por estadísticas sino por interacciones, voces y observaciones que se hacen sobre un escenario real. Así, la etnografía se entendió como una reconstrucción “de creencias compartidas, prácticas, artefactos, conocimiento popular

y comportamientos de un grupo de personas [...] una forma de estudiar la vida humana” (Goetz y LeCompte, 1988: 28) que conduce a una recreación cultural. Sobre esta perspectiva, la investigación se organizó en cinco grandes fases que se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Fases de la investigación con su respectiva descripción

Fases del proyecto	Descripción
0. Origen del proyecto de investigación. Segundo semestre de 2011.	- Académico: Estudio de resultados PISA 2009 y evaluaciones internas. - Convivencial: Reflexión sobre la “indisciplina” de los grados 6° y 7°. - Administrativo-docente: Interés por actuar y generar un cambio.
1. Escritura del proyecto de investigación. Primer semestre de 2012.	- Administrativo: Inicia separación de grados 6° y 7° por género. - Investigativo: Inmersión en el tema, elaboración del proyecto de investigación.
2. Recolección de la información. Segundo semestre de 2012.	- Técnicas interactivas: Observación participante (18), entrevista a grupo focal (2). - Técnicas no interactivas: Cuestionarios (padres de familia, estudiantes y docentes).
3. Intervención pedagógica. Primer semestre de 2013.	- Administrativo: Continúa separación por género de grados 7° y 8° e inicia separación con nuevos cursos de 6°. - Intervención: Talleres reconocimiento sobre el cuerpo y autoestima (5), lectura comprensiva del Diccionario Educando en igualdad (4), evaluación de intervención con encuesta sobre autoprotección, diseño de rutas de intervención académica en tres asignaturas (3) y diseño de una planeación diferenciada (1).
4. Análisis e interpretación de la información. Segundo semestre de 2013 (continúa la intervención pedagógica).	- Técnica análisis: Análisis de contenido. - Técnica interpretación: Triangulación fuentes conceptuales, resultados análisis, voz investigadores, experiencia docente.
5. Escritura del informe de investigación. Segundo semestre de 2013.	- Investigativo: Tejido de relaciones siguiendo estructura formal de informe.

Para la *recolección de información*, el diseño de los instrumentos de recolección se hizo atendiendo a la pregunta de la investigación. Se construyeron tres de ellos que pudieran responder a los tres objetivos específicos (ver tabla 2).

Frente al primer objetivo, para saber cómo son las percepciones de los docentes, padres de familia y estudiantes ante una organización escolar con perspectiva coeducativa se elaboraron y aplicaron cuestionarios con preguntas abiertas a cada estamento. Los cuestionarios a padres de familia y docentes ofrecieron una mirada acerca del comportamiento de los niños y niñas de 6° y 7°, mientras que los cuestionarios aplicados a estos mismos estudiantes mostraron los modos cómo ellos mismos se ven y cómo ven a los de su mismo género. Se tomó la postura de Sampieri (2000) quien reconoce que en la investigación cualitativa, con los cuestionarios abiertos se puede ingresar a la subjetividad y, con una cuidadosa planeación, aportar a resolver el problema investigativo.

Para los objetivos segundo y tercero, que pretenden identificar el comportamiento de los estudiantes de la básica secundaria con su propio género y el diseño de una intervención pedagógica que favorezca la potenciación de las capacidades afectivas y cognitivas de ambos géneros con una perspectiva coeducativa, se optó por realizar observaciones sistemáticas y entrevistas a grupos focales. Las observaciones según Goetz y LeCompte son un recurso esencial en la etnografía, pues permiten capturar de primera mano un contexto, unas voces y unos actores en relación. Las entrevistas se asumieron según la postura de Patton, (1990: 288, citado por Valles, 2000: 180), quien plantea la entrevista basada en un guión como una modalidad de conversación, “caracterizada por la preparación de un guión de temas a tratar —y por tener libertad el entrevistador para ordenar y formular las preguntas, a lo largo del encuentro de entrevista—”.

Tabla 2. Relación entre objetivos específicos de investigación, instrumentos de recolección y la población seleccionada

Objetivos Específicos	Instrumentos de recolección (cantidad)	Población	Justificación de la población
-Describir las percepciones de los padres de familia, docentes y estudiantes frente a una organización escolar con perspectiva coeducativa	Cuestionarios a padres (2) Cuestionarios a docentes (1) Cuestionarios a estudiantes (1)	(En IED Heladia Mejía, jm) -48 padres de los estudiantes de 6° y 7° -16 docentes de todas las áreas de la jornada mañana. -147 estudiantes de 6° y 7°	Los padres de los estudiantes de 6° y 7° por ser los directos implicados en la nueva organización escolar donde sus hijos e hijas se encuentran. Esta muestra corresponde al 32.6% sobre el total de ellos que es de 147. Los docentes de todas las áreas, ya que un 75% de ellos dicta clases a 6° y 7° y el 25% restante comparte la misma jornada escolar con aquellos. Y el 100% de los estudiantes de 6° y 7° porque con ellos se inicia y pretende una transformación en perspectiva coeducativa.
-Identificar cómo se comportan los chicos y chicas de los primeros grados de la secundaria con miembros de su mismo género	Observación sistemática (18) Entrevista a grupo focal (1) Entrevista a grupo focal (1)	(En IED Heladia Mejía, jm) -3 docentes de 6° y 7°, una de biología, una de matemáticas y otra de ed. física. (En instituciones diferentes) - Cinco docentes de diversas áreas y un directivo del Colegio Femenino Lorencita Villegas-IED, localidad Barrios Unidos, de Bogotá. - Seis docentes de diversas áreas y dos directivos del Colegio Masculino Nicolás Esguerra IED, localidad de Kennedy.	Se eligieron tres docentes por pertenecer a distintas áreas de los grados 6° y 7°, por su compromiso con la enseñanza y por manifestar un interés en este estudio. Se seleccionaron dos colegios distintos al IED Heladia Mejía, uno de carácter femenino y otro de carácter masculino, con el fin de conocer cómo es el comportamiento de chicas y chicos que compartan un mismo escenario escolar y cuáles son las estrategias pedagógicas más empleadas por los docentes.
- Diseñar una intervención pedagógica que favorezca la potenciación de las capacidades afectivas y cognitivas de ambos géneros con una perspectiva coeducativa			

Ahora, en consonancia con el enfoque elegido se hizo un análisis de la información con una técnica específica de análisis de contenido que se basó en Klippendorff (1990: 27) quien la asume como un “método científico capaz de ofrecer inferencias a partir de datos esencialmente verbales, simbólicos o comunicativos”, donde su validez depende del carácter inferencial. Las fases de análisis se rigieron por un criterio de descomposición siempre de orden semántico con correspondencias como palabra-palabra tema, frase-unidad significativa, entre otros (Bardin, 1986: 71) y fueron: de clasificación, de codificación, de categorización y de evidencia de hallazgos. Por otro lado, las unidades

de análisis que se eligieron para pasar por estas fases fueron las entrevistas a grupos focales y los cuestionarios. Los resultados del análisis arrojaron las siguientes categorías alrededor de la organización coeducativa:

- Percepción* de tres estamentos escolares. Percepciones firmes/temerosas de los padres; percepciones alegres/nostálgicas de los estudiantes; percepciones proactivas/reactivas de los docentes.
- Comportamiento* de los estudiantes. A nivel de concentración en clase: comportamiento receptivo-lento de las niñas y comportamiento receptivo-rápido de niños. En cuanto al

uso de espacios dentro y fuera del aula: comportamiento lineal-circular de niñas; comportamiento aglomerado-disperso de niños. En relación con el cuerpo: comportamiento de quietud-tranquilidad en niñas; comportamiento de inquietud-competencia en niños.

- c. *Intervención pedagógica de los docentes.* A nivel de cantidad de estrategias de enseñanza: intervención unimodal con las niñas y multimodal con los niños. A nivel del tipo de estrategias de enseñanza: mapas mentales y creación musical con niñas y niños. A nivel de reconocimiento afectivo y de cuerpo: niños más espontáneos, niñas más tímidas.

Estas categorías se triangularon con las fuentes conceptuales de la investigación, gracias a lo cual se obtuvo de forma breve los hallazgos que se desarrollan a continuación.

Resultados

- a. *Percepción de la separación de los cursos por género.* Las percepciones de los padres de familia sobre una organización coeducativa son en su mayoría favorables. Se muestran de acuerdo en un 85%; no obstante, refieren temores relacionados con el incremento de la homosexualidad y las posibles dificultades posteriores de sus hijos en el trato con el género opuesto. Las percepciones de los estudiantes también tienden a estar a favor de la coeducación; sin embargo, grupos pequeños de tres o cuatro jóvenes dentro de los cursos manifiestan que preferirían estar mixtos, ya sea por intereses particulares en materia de gusto, simpatía y/o deseo hacia alguien en particular del otro curso o porque “nos ayudamos mejor”.

Por su parte, las percepciones de los docentes son menos homogéneas. Los profesores hombres, quienes representaron el 31% de la muestra, a excepción de uno de ellos, manifestaron que la separación de los cursos por género generaba más indisciplina en los grupos, especialmente los masculinos, y no consideraron que la organización coeducativa fuera una buena idea; prefirieron no referirse a los grupos femeninos, donde fue visible una mejora en la concentración y disciplina, y se evidenció mayor resistencia al cambio. Por su parte, el grupo docente femenino que participó con un 69% de la muestra, valoró como positivo el cambio organizativo, a excepción de tres profesoras que observaron como parcial la mejora en la organización ya que “termina uno muy agotado al final de la jornada”, .

- b. *Comportamiento de estudiantes.* En relación con la concentración en clase: comportamiento receptivo-lento de las niñas y comportamiento receptivo-rápido de los niños: “las niñas ponen más atención, pero también se demoran más en asimilar un tema de matemáticas o biología”. Ellas preguntan menos y parecen no tener afán por hacerlo ni por ser las primeras. El uso de los mapas mentales contribuyó a la comprensión relacional de chicas y chicos. Sobre el uso de espacios dentro y fuera del aula: comportamiento lineal/circular de niñas; comportamiento aglomerado/disperso de niños. Ellas se concentran en espacios contra las paredes o en las bancas y ellos se dispersan por el patio y corredores. Esta situación se relaciona con mayor necesidad de ellas por estar en grupos pequeños con poca movilidad; mientras ellos prefieren “estar sueltos”, sin orden aparente. Esto se ratifica y complementa con lo afirmado por Chico:

El grupo masculino tiende a ser más abierto y plural que el femenino. Se entra y se sale más fácilmente de él. Las diversas actividades, sobre todo aventuras, que se emprenden constituyen la fuerza unitiva del grupo [...] Hay menos elementos reflexivos en su seno. Las niñas son menos flexibles y tienden menos al grupo abierto. Dominan [...] los intereses y los sentimientos [...] Se muestra más receptivo ante las normas e insinuaciones de los adultos” (Chico, 1983: 112 y 114).

En cuanto a la relación con el cuerpo: comportamiento de quietud-tranquilidad en niñas; comportamiento de inquietud-competencia en niños. Los cambios biológicos de las niñas —que generan dolores abdominales y malestar en general—, inciden en su preferencia por la quietud, como si moverse poco significara cuidarse más. En oposición, los varones de la misma edad “prefieren moverse todo el tiempo”, como una necesidad esencial.

- c. *Intervención pedagógica de los docentes.* En lo que tiene que ver con la cantidad de estrategias de enseñanza se encontró: una intervención unimodal con las niñas y multimodal con los niños. Mientras que una clase con las niñas requiere preparar una actividad para aplicar un concepto, una clase con los niños requiere dos o tres o iniciar un nuevo tema. Ellos se interesan más por los asuntos, quieren competir entre ellos y exigen más al docente. Esto explica en parte los motivos por los que un par de docentes encuestadas hablaban de “terminar exhaustas” su jornada. Sobre el tipo de estrategias de enseñanza: en lo cognitivo, la enseñanza de mapas mentales con niñas y niños ha favorecido en ellas su



capacidad relacional y en ellos, su capacidad creadora. En lo cognitivo-afectivo, la creación musical con orientación pedagógica ha contribuido a dar más seguridad a las chicas en sus producciones y a los chicos, a prepararse mejor en una competencia sana.

Conclusiones

Los grupos mixtos per sé no son garantía de una integración igualitaria de género, pero tampoco lo son los grupos separados por género. Se requiere una organización escolar y una intervención coeducativa que comprometa el quehacer docente y por supuesto, el currículo. La particularidad de las edades de niños, niñas y adolescentes, tan estudiada con el paradigma constructivista por los docentes en sus estudios profesionales invita a considerar una nueva lógica escolar que, en la práctica, nos permita actuar más en sintonía con las necesidades de estas nuevas generaciones.

El profesorado ha de advertir que la misma enseñanza en las aulas contribuye a crear imaginarios sexistas. Siguiendo a Salas: “es cierto que alumnos y alumnas de una misma clase escuchan las mismas explicaciones, realizan las mismas actividades, leen los mismos libros, ¿pero se puede afirmar por ello que reciben la misma enseñanza? ¿Las enseñanzas transmiten lo mismo a las estudiantes que a los estudiantes?” (Salas, 2002: 24).

El autor menciona que el estereotipo de género marca también el aprendizaje y que la imagen que se da a los alumnos de mujer y de hombre, a través de los contenidos curriculares

contribuye en la construcción social de su ser mujer u hombre. Esto lleva a pensar que es necesario revisar el uso del lenguaje cotidiano escolar, el tipo de materiales que se piden, las actividades que se realizan y las relaciones entre docentes y docentes-estudiantes. Sea esta una invitación a tomar como referencia también los resultados de la investigación de Rico et al. (2002), de modo que el currículo escolar incorpore formalmente el campo de la igualdad de género.

Las percepciones de la comunidad escolar sobre el cambio hacia una organización coeducativa están regidas por diversos aspectos: los afectos —en el caso de los estudiantes—, los temores —en el caso de los padres— y la incredulidad y prejuicios —en el caso de los docentes—. Conviene que la comunidad se pregunte: ¿de dónde surge la idea de tener colegios mixtos en Colombia?, ¿por qué se dio el tránsito de los colegios oficiales femeninos o masculinos a mixtos? Los resultados de esta investigación, junto con la escasez del tema coeducativo en los colegios de Bogotá —incluso el país—, nos advierten que las escuelas mixtas no tuvieron ni preparación ni fundamentación coeducativa para serlo. Quizás por ello la comprensión de la educación en igualdad de género apenas se asoma en el ámbito escolar.

Es cierto que chicos y chicas adolescentes prefieren socializar con su mismo género. Pero la regulación de su comportamiento menos agresivo y más respetuoso está relacionado con estrategias pedagógicas de acción directa sobre sus necesidades vitales: corporales, cognitivas, culturales, entre otras. La etapa de la adolescencia resulta apropiada para afinar la conciencia sobre

el hecho de ser hombres y mujeres, iguales en derechos pero diferentes en naturaleza, y esto puede potenciarse a favor de sus capacidades cognitivas, afectivas, biofísicas y demás. Por ser esta etapa un tiempo de construcción y afianzamiento de una identidad sexual, la coeducación tiene mayor sentido, porque aborda una educación para la vida.

Se necesita la intervención pedagógica para potenciar capacidades cognitivas y afectivas diferenciadas, a veces en el tipo de estrategia, a veces en el modo como se emplea. Los mapas mentales aumentan la concentración en ambos grupos, impulsan el trabajo individual y mejoran la comprensión de temas complejos. Los talleres colectivos, con grupos del mismo género y con grupos integrados promueven el respeto mutuo, la participación igualitaria, la autoestima y confianza, siempre que los docentes se involucren con su propia vida y experiencia, permitiéndose aprender de la novedad y riqueza que viene con las nuevas generaciones.

En últimas, esa necesidad de educar en igualdad desde la edad escolar, sobre el reconocimiento esencial de la diferencia humana necesita una intervención pedagógica que aporte a una vida más plena y justa para mujeres y hombres.

La comunidad escolar de directivos, docentes, familias y estudiantes de la institución escolar donde se llevó a cabo el estudio debe ser formada en el campo de la coeducación y de la educación diferenciada en contraste con la usual escuela mixta. Esto asegurará a mediano y largo plazo, una comprensión más amplia, sin prejuicios ni señalamientos, basada en la virtud del *respeto* que comprende tres acciones: escuchar, preguntar y dialogar (López, 2014).

Así mismo, ha de considerarse que la sostenibilidad de la intervención que se llevó a cabo durante la investigación y que se continúa en el Colegio Heladia Mejía, es posible en la medida que dicha comunidad, de modo directo e indirecto, se involucre así como lo refiere Urrozola (1991).

Tal paso está por darse. Dentro de su proyección al 2016 se contempla: niveles de preescolar y primaria, integrados por género pero en perspectiva coeducativa; la educación básica secundaria (de 6° a 9°) separada por género con perspectiva coeducativa y una educación diferenciada —como está en la actualidad—; la educación media (10° y 11°), integrada por género en perspectiva coeducativa.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 166 de 2010.
- Compairé, J. (coord.). Abril, P. y Salcedo, M. (2011). *Chicos y chicas en relación. Materiales de coeducación y masculinidades para le educación secundaria*. Barcelona: Icaria.
- Conética. (2007). *Diccionario online de coeducación. Educando en igualdad*. Madrid: FETE UGT e Instituto de la mujer. Recuperado el 13 de noviembre de 2013.
- Chico, P. (1983). *La coeducación como estilo de formación*. Valladolid: Ediciones Centro Vocacional La Salle.
- García, C. (2006). “El espejismo coeducativo” (ponencia), en *Seminario internacional equidad de género en las reformas educativas de América Latina*, Santiago de Chile, mayo 17 y 18.
- Goetz, J.P & LeCompte, M.D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata: Madrid.
- Herranz, Y. (2006). *Igualdad bajo sospecha*. Madrid: Narcea Ediciones y Magisterio.
- ITE. (2009). *Educando en igualdad. Guía para chicas y chicos de secundaria*. Madrid: ITE (Ministerio de Educación), Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).
- ITE. (2009). *Diccionario educando en igualdad*. Madrid: ITE (Ministerio de Educación), Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).
- Krippendorff, Klaus. (1990). *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona: Paidós.
- MEN. (1999). *Guía de coeducación*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Unesco.
- López, R. (2014). “La didáctica de las virtudes: un escenario para cuidar de sí y cuidar del otro” (conferencia nacional), en *XI Foro Pedagógico. Creencias y virtudes en la escuela*. Bogotá: Universidad de La Salle, junio 6 y 7.

- Monereo, C. & Castelló, M. (1997). *Las estrategias de aprendizaje. Como incorporarlas a la práctica educativa*. Barcelona: Edebé.
- Nussbaum, N. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- OECD. (2009). *Informe PISA 2009. Resumen ejecutivo*. <http://www.eduteka.org/pdfdir/Pisa2009.pdf>. Recuperado el 26 de febrero de 2011.
- Rico, A., et al. (2002). *Calidad y equidad en el aula: una mirada desde el género*. Bogotá: IDEP y Pontificia Universidad Javeriana.
- Romero, M. del Rosario. (2009). *Mi cuerpo es lindo*. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Salas, B. (2002). *Desarrollo de capacidades y valores de la persona. Orientaciones para la elaboración del proyecto coeducativo*. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Sampieri, R., Fernández, C. & Baptista, P. (1997). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Simón, M. E. (2010). *La ciudadanía y los derechos de hombres y mujeres para primaria*. Santander: Dirección General de la Mujer, Gobierno de Cantabria.
- Torres, L. (2010). Nuevos retos para la escuela coeducativa. Iniciativas y experiencias para la prevención de la violencia de género en las aulas: una mirada general. *Revista pedagógica Tabanque Nro. 23*, pp. 15-44. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Urruzola, M. J. (1991). *¿Es posible coeducar en la actual escuela mixta?: una programación curricular de aula sobre las relaciones afectivas y sexuales*. Bilbao: Maite Canal.
- Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.





¿Comunidad educativa o sociedad educativa?

Community Educational or educational society?

¿Comunidade Educacional ou sociedade educacional?

Claudia Janneth Roa Angarita / Wilson Torres Puentes

Claudia Janneth Roa Angarita¹
Wilson Torres Puentes²

- 1 Maestría en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional.
- 2 Docente catedrático LEBECS de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Docente de la Secretaría de Educación Distrital, Colegio Leonardo Posada Pedraza. Maestría en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: social_es@yahoo.com.mx

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

El presente artículo pretende reflexionar, de manera breve, sobre el concepto de comunidad educativa; definido en la normatividad colombiana sobre educación, y que suele ser citado o descrito en los manuales de convivencia de los colegios públicos y privados del país; igualmente, encontramos acercamientos a este concepto en los diferentes lineamientos curriculares que están definidos para las áreas del saber académico en la nación.

Pero este tema de la pretendida comunidad educativa no es ni puede ser una asunto descrito en el papel, debería ser, y algunos suponen que así es, una realidad, pero nuestra praxis en la educación básica oficial – primaria y bachillerato– y algunas experiencias de orden comunitario nos llevan a poner en cuestión, tal pretensión, pues aunque se hable de comunidad educativa, más parece que estamos frente a una sociedad educativa que genera control y normatividad.

Palabras clave: *Comunidad educativa, sociedad educativa, Estado, normatividad jurídica.*

Summary

This article aims to reflect, briefly, on the concept of learning community; defined in Colombian law on education, and is often cited or described in manuals coexistence of public and private schools in the country; also find approaches to this concept in different curriculum guidelines that are defined for the areas of academic knowledge in the nation. But the issue of the proposed educational community is not can be a matter described in the paper, should be, and some suppose that this is a reality, but our practice in officer basic education and primary school, and some experiences community order to lead us to question, such a claim, because although we talk about educational community, the more it seems that we are facing an educational society that generates control and regulation.

Keywords: *Educational community, educational society, state legal regulations.*

Resumo

Este artigo tem como objetivo refletir, brevemente, sobre o conceito de comunidade de aprendizagem; definido na lei colombiana sobre a educação, e é frequentemente citado ou descrito nos manuais coexistência de escolas públicas e privadas do país; também encontrar abordagens para este conceito em diferentes diretrizes curriculares que são definidas para as áreas de conhecimento acadêmico no país. Mas a questão da comunidade educativa proposta não é pode ser uma questão descrita no papel, deve ser, e alguns supor que isto seja uma realidade, mas a nossa prática no ensino oficial básico e ensino fundamental, e algumas experiências ordem comunitária para levar-nos a questionar, tal afirmação, pois, embora falamos de comunidade educativa, mais parece que estamos diante de uma sociedade educativa que gera controle e regulação.

Palavras chave: *Comunidade educativa, a sociedade educacional, normas legais estaduais.*

Pensar en la comunidad educativa como un grupo de personas conformada por profesores, directivas, estudiantes y padres de familia, que cotidianamente manejan un lenguaje de carácter comunitario es fácil, pero, si tenemos en cuenta los conceptos de lo que es una comunidad, entonces la cuestión se vuelve más compleja, pues en este sentido, la escuela no cumple “las condiciones” para serlo, por el contrario se asemeja a una sociedad educativa marcada por contratos de orden societario y reglados jurídicamente; un ejemplo de esto son los manuales de convivencia, donde encontramos referencias explícitas a la comunidad educativa, pero como las comunidades no son solo de papel, sino de tradición histórica, entonces es necesario poner en sospecha si la denominada “comunidad educativa” es una realidad concreta o un pretensión virtual, del pensamiento moderno y racional.

Cuando afirmamos que la escuela no cumple las condiciones para ser comunidad, y que es más cercana a una sociedad, es por que en su interior existen pequeñas comunidades de profesores, de directivas, y por supuesto, de estudiantes que desarrollan sus propias formas organizativas y simbólicas de representar su realidad, esto es el denominado currículo oculto. De otro lado, tenemos lo que el Estado ha concebido como estructura organizativa de la escuela, manuales de convivencia, perfiles de estudiantes, profesores, directivos, incluso padres de familia, niveles de comportamiento, niveles de aprehensión del conocimiento, entre otros, con la característica de estar respaldados por la normatividad jurídica, interna y externa; por ejemplo, la Ley General de Educación o el Plan Decenal de Educación 2006-2016. Que si bien, no es explícito en torno a la comunidad educativa, en el capítulo III señala que:

Otros actores en y más allá del sistema educativo se propone la participación de la familia como principal responsable del proceso de formación de sus integrantes; crear y fortalecer los mecanismos de participación de los sectores productivo, solidario y social para garantizar el acceso a la formación técnica, tecnológica y profesional con calidad y pertinencia, e involucrar a los medios de comunicación e información en el proceso de formación de niños y jóvenes, para que produzcan contenidos basados en criterios pedagógicos y educativos que contribuyan a consolidar una identidad cultural (Plan Decenal de Educación).

Surge entonces la cuestión de qué es lo que tenemos en el plano educativo ¿comunidades educativas o sociedades educativas? En este punto es conveniente esclarecer estos dos conceptos, veamos.

¿Qué es una comunidad?

La comunidad, sin duda alguna, representa uno de los primeros espacios de socialización de los seres humanos, sin importar si son urbanos o rurales, lo que sí importa es que allí se desarrollan una serie de situaciones de orden social, político, económico y por supuesto, cultural, que permiten a ese ser humano, ser sujeto, es decir, actuar junto con otros de manera colectiva en la acción política, entendiendo por política el ejercicio del poder para tomar decisiones que afecten a la comunidad. La acción, señala Arendt (1997: 18) sin embargo, sólo es política si va acompañada de la palabra –lexis– del discurso. Y ello porque, en la medida en que siempre percibimos el mundo desde la distinta posición que ocupamos en él, solo podemos experimentarlo como mundo común en el habla. Solamente hablando es posible comprender, desde todas las posiciones, cómo es realmente el mundo. El mundo es pues lo que está entre nosotros, lo que nos separa y nos une.

Es solo con el paso del tiempo y por medio de la acción socializadora, que el ser humano comprende que además de su comunidad existe una representación mayor, la sociedad que no es otra cosa que el Estado.

Claro que dicha socialización debemos entenderla en términos culturales, al menos así lo señala el profesor Ávila cuando dice que “[...] la educación es una práctica de mediación cultural en la configuración de subjetividades, que implica una actividad intencional de producción e internalización de significados. Porque la educación es un problema cultural, una actividad cultural y un instrumento para el desarrollo de la cultura [...] (Ávila, 2007: 31).

La cuestión, con respecto a la comunidad, entonces, no se reduce a señalar situaciones políticas, económicas y socioculturales; por el contrario, se refiere a la inmensa red de relaciones e interacciones que las personas tejen. Tönnies (1985: 98), por ejemplo, señaló las que él llamo “relaciones comunitarias”, como de descendencia, vecindad y amistad. Por su parte, Nisbet dice que:

(La comunidad) abarca todas las formas de relación caracterizadas por un alto grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, cohesión social y continuidad en el tiempo... la comunidad es una fusión de sentimiento y pensamiento, de tradición y compromiso, de pertenencia y volición. Puede encontrársela en la localidad, la religión, la nación, la raza, la ocupación o en cualquier fervorosa causa colectiva, o bien tener expresión simbólica en ellas (Nisbet, 1999: 73).

¿Qué es una sociedad?

Contrario en todos los sentidos a la comunidad tenemos no solo el concepto, sino la concreción bajo la batuta del pensamiento moderno de la sociedad. Esta se realiza en la idea del Estado-nación, como la máxima expresión de ordenamiento jurídico y “civilizador” de la sociedad occidental.

Cuando decimos que la sociedad es contraria a la comunidad, es porque, mientras la comunidad ha existido desde que el primer ser humano tuvo la necesidad de convivir con otros, es decir desde la familia misma, la sociedad entendida desde el pensamiento moderno y racional, individualiza o pretende romper los lazos comunitarios, reduciendo al máximo posible su capacidad de acción colectiva o si se quiere política, cambiándolos así, por la normatividad jurídica, mediante el establecimiento de un contrato o pacto social, en este sentido; “la sociedad racional debía ser, como el conocimiento racional, lo opuesto a la tradición” (Nisbet, 1999: 73).

Por su parte, Jorge Posada (2000: 89) citando a Tönnies, expresa que:

“la sociedad encarna el agrupamiento humano edificado sobre una base contractual, que depende de elecciones individuales racionales, de la formulación de unos fines por realizar y unas tareas que cumplir... donde la voluntad racional se caracteriza porque opera en función de la lógica del mercado. Las relaciones son contractuales; los valores son monetarios” Por otro lado, las sociedades, son con frecuencia únicamente meros compromisos entre intereses en pugna, los cuales solo descartan una parte de los objetivos o medios de lucha” (Webwer. :34)

Estos dos conceptos, comunidad y sociedad son diferentes en el tipo de relaciones que establecen, pero no podemos desligarlas, ya que dentro de una sociedad dada, se manifiesta una gran diversidad de expresiones comunitarias, entre estas, la comunidad educativa.

La comunidad educativa

La comunidad educativa no es la comunidad de corte societal y reglamentada por normas, es o se desea una comunidad de carácter democrático, donde los diferentes estamentos que la componen puedan ejercer el derecho real a la participación; es decir, la toma de decisiones en pro de mejorar no solo la comunidad educativa de orden interno, sino de afectar el contexto social en el cual está inmersa la escuela.

Sin embargo, la escuela que comúnmente encontramos es poco democrática y menos aun comprometida con su entorno, en este sentido tenemos que:

Al considerar la escuela simplemente como la organización formal, compuesta por una estructura organizativa, se exagera la visión normativista, legalista de los asuntos escolares; esta posición lleva a pensar que se hacen las cosas porque un decreto ley exige, no porque es una necesidad sentida [...] la conformación del gobierno escolar, la construcción de comunidad educativa tomó de sorpresa a muchos directivos y maestros, y se realiza con frecuencia simplemente por cumplir con formalismos legales (Posada, 2000: 103).

Teniendo en cuenta lo anterior, para el caso de Colombia, podemos analizar los componentes jurídicos como: la Constitución Política, la Ley General de Educación, el Plan Decenal de Educación y en última instancia, los Manuales de Convivencia de cada institución educativa.

Desde la Ley General de Educación, encontramos, el artículo 6 que reza:

Comunidad Educativa. De acuerdo al artículo 68 de la Constitución Política, la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos, en los términos de la presente ley. La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo (Legislación Educativa Colombiana, 1991-2003: 117).

Por su parte el mencionado artículo 68 de la Constitución Nacional, en un simple renglón dice: “La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación”.

Ahora, si nos detenemos un poco a observar los manuales de convivencia de las instituciones públicas de educación básica, en la mayoría de los casos, no encontraremos más de lo siguiente:

La comunidad educativa está constituida por las personas que tienen responsabilidad directa en la planeación, organización, desarrollo y evaluación del Proyecto Educativo Institucional PEI, y se compone de los siguientes estamentos:

1. Los estudiantes matriculados legalmente.
2. Los padres de familia, acudientes o en su defecto los responsables de la educación de los estudiantes matriculados.
3. Los docentes que laboran en la institución.
4. El rector.

5. Los coordinadores.
6. Los orientadores escolares.
7. El personal administrativo.
8. El personal de servicio de aseo.
9. El personal de servicio de vigilancia.
10. Los egresados.
11. El sector productivo.
12. Otras personas, entidades u organizaciones que aunque no son de forma directa parte de la comunidad educativa, son partícipes en la gestión institucional (Proveedores de servicios y recursos, contratistas, miembros de fundaciones, ONG, personal de las diferentes entidades gubernamentales y privadas, etc.).

El problema radica en entender a la comunidad educativa como algo más allá de lo estrictamente normativo, ya que, esto sería caer en tecnicismos alejados de la realidad y de los intereses de las personas que componen la comunidad educativa. Debe ser un grupo que se construya desde lazos afectivos, de solidaridad, de acción colectiva, donde la palabra y el poder no lo ejerzan únicamente las directivas de la institución, sino que sea una real comunidad en la que se involucren vecinos, padres y estudiantes, que trascienda lo puramente académico y donde sus prácticas se relacionen más con los fenómenos sociales. En este sentido, relacionamos lo anterior con el cuadro comparativo que realiza Jorge Posada (2000: 101):

COMUNIDAD EDUCATIVA	
VISIÓN CRÍTICA	VISIÓN NORMATIVA
No existe o preexiste –hay que construirla–.	Existe –como algo dado por la ley–.
Hay que proponérselo como medio y como propósito.	Surge espontáneamente.
Se propicia la creación de nuevas acciones, se apoyan nuevas iniciativas, se dan rupturas.	Cumpliendo las normas y creando los órganos de gobierno que se plantean por ley.
Se crean diferentes mecanismos de participación –institucionalizados y no institucionalizados–, se da la participación a diferentes niveles.	La participación se reduce a cumplir los rituales de elección para lograr la representación.
Es un elemento transversal al proyecto educativo institucional y al currículo.	Es algo añadido al proyecto educativo institucional y al currículo.
Se crea un estilo de gestión democrático que permea la vida cotidiana.	Se genera un estilo de gestión no democrático que no facilita la construcción de comunidad educativa.
Hay reflexión explícita sobre el tema.	No hay reflexión sobre el tema.

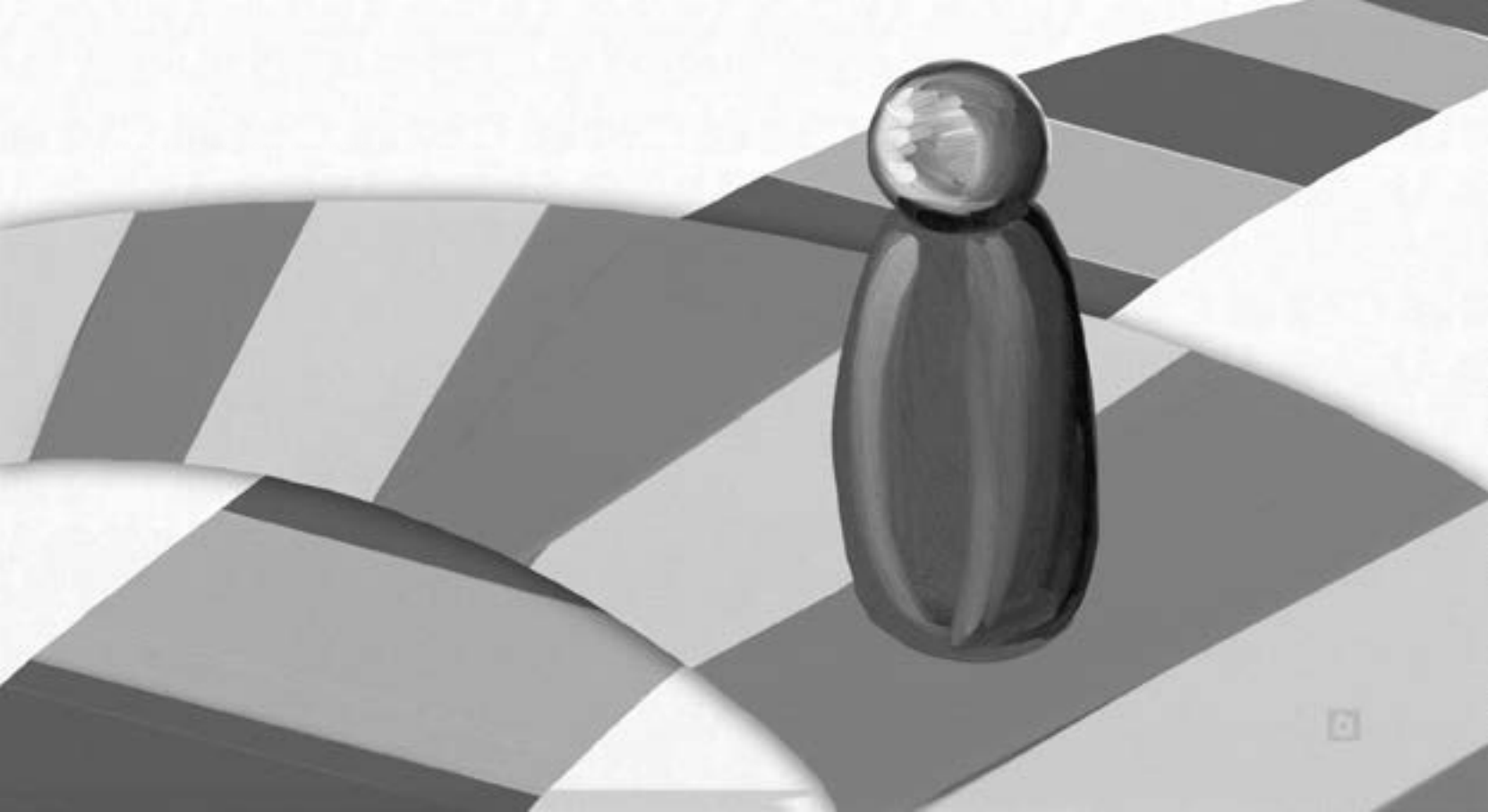
Esta relación que compartimos con el autor, se fundamenta en una mirada crítica de la escuela y la pretendida comunidad educativa. Encontramos que una comunidad no puede ser reconocida desde la ley, ya que esta sería impositiva, desarticulada con la realidad y las necesidades de la institución, y no sería democrática, al no hacer partícipes del proceso a todos sus integrantes. En este sentido, le apostamos a una comunidad educativa construida desde el diálogo, desde el conflicto, desde las tensiones, desde los intereses mutuos, donde no se impongan las decisiones, sino que se adopten desde los diversos espacios de concertación, donde la participación democrática sea una realidad.

Un ejemplo de comunidad educativa que contemple estas características lo encontramos en:

El programa *Fortaleciendo la escuela entendida como comunidad educativa, para el abordaje apropiado de niños y niñas en contextos de conflicto armado, violencias, desplazamiento y negación de derechos*. Desarrollado en los departamentos de Santander –Bucaramanga y Floridablanca– y Norte de Santander –Cúcuta, Ocaña, Convención y Teorama–, que nace en el año 2000³.

Este es un programa que busca contribuir a complementar los esfuerzos del Estado y mejorar los niveles de acceso, continuidad y permanencia en situaciones de dignidad en la escuela para las niñas y los niños afectados por el conflicto armado, la violencia y la pobreza, y optimizar las condiciones de las comunidades educativas, para ofrecer educación apropiada en un contexto específico como el de esta región fronteriza. El proyecto cuenta con la participación de la Fundación para la

3 http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml



Promoción de la Cultura y la Educación Popular –Funprocep–, las Secretarías de Educación de Cúcuta, Bucaramanga, Ocaña y Floridablanca; Núcleos Educativos en Convención y Teorama; la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander; veinte establecimientos educativos y sesenta escuelas, una iglesia y la empresa privada.

En este programa es interesante observar la importancia de conformar y concebirse como una comunidad educativa que no solo surge de los intelectuales que lo lideran, sino que es una propuesta de innovación que requiere de la participación de los niños, niñas y jóvenes –que asisten a las escuelas, y son afectados por los fenómenos del conflicto armado–, así como de los padres, pues sin que estos se involucren sería imposible lograr un cambio de las condiciones que rodean a estos estudiantes, y por último, lograr que participen de esta comunidad educativa las organizaciones locales, departamentales y nacionales –como las Secretarías de Educación y ONG– que legislan la educación, y que son quienes, en cierta medida, tienen el poder de reglamentar las prácticas que se realizan al interior de una institución.

Dentro los beneficiarios de la experiencia educativa se encuentran la comunidad educativa, los jóvenes, los educadores, las mujeres, el gobierno municipal y departamental. Al interior de cada sector se observan distintos beneficios que han recibido.

- La comunidad educativa –comunidades educativas donde operan veinte instituciones educativas y sesenta escuelas–. Cuentan con escuelas que han permitido el ingreso de niños y niñas desplazados, violentados o sujetos a la negación de sus derechos y además, realizan esfuerzos para su permanencia.
 - Jóvenes –pertenecientes a veinte instituciones educativas y sesenta escuelas–
 - Educadores –aproximadamente 7.000 que se han capacitado directamente y otros 500 a través de procesos de réplica–.
 - Mujeres –madres de familia de niños y niñas en edad escolar en los sitios donde se desarrolla la experiencia–.
- Buena parte de los niños y niñas en situación de desplazamiento o afectados por la violencia son dependientes de madres cabeza de familia, quienes han encontrado apoyo para que sus hijos accedan y permanezcan dignamente en la escuela.
- Niños y niñas en edad escolar –aproximadamente 20.000 niños y niñas de las instituciones educativas, de los cuales cerca de 7.000 niños se encuentran en situación de desplazamiento. Sesenta niños y niñas desescolarizados de dos grupos focales en Cúcuta–.
- Para que las comunidades educativas, como la ejemplificada, se den y se multipliquen es necesario, y en esto concordamos

con Jorge Posada, tener en cuenta los tres elementos constitutivos de la comunidad educativa; la participación, la convivencia y la relación con el entorno, pero también que se piense una comunidad educativa que trascienda los muros de las instituciones y genere, en la medida de lo posible, redes que no estén sujetas a la normatividad jurídica.

La importancia de generar redes radica en el hecho de superar la “sociedad educativa”, que expresamos al comienzo del presente ensayo y construir una verdadera comunidad educativa, que reflexione constantemente sobre sus prácticas, que asuma la tarea de sistematizar y publicar estas experiencias y contribuir desde aquí con la consolidación de saberes que contribuyan en sectores rurales y urbanos a una cultura democrática.

Claro está, esto no es posible si los diferentes estamentos de las comunidades educativas no lo asumen como tarea, particularmente los maestros, los intelectuales y las universidades, que pue-

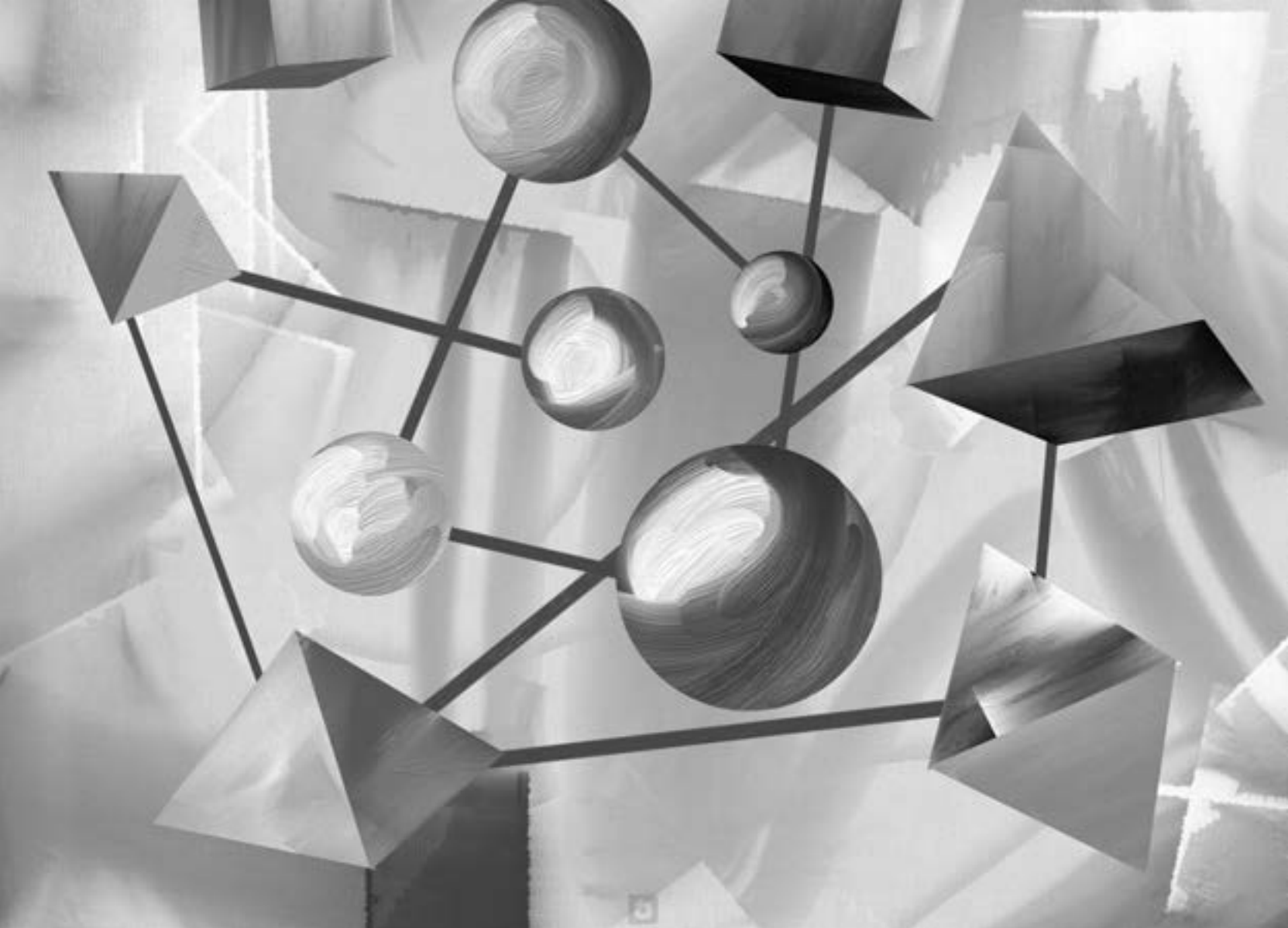
den y deben iniciar procesos de investigación, de democratizar las relaciones de poder, de generar la vivencia de los derechos humanos y por supuesto, del conocimiento científico. De hecho, como lo expresa Rómulo Gallego (1992: 17), “debe darse por sentada la urgencia de construir comunidad, sobre todo en Colombia, cuyo sistema educativo, fuera de la transmisión de información, no se ha preocupado por el ser humano y el ciudadano”.

En conclusión, podemos decir que las comunidades educativas tienen como propósito la necesidad de establecer lazos de unión y de relación con otros, además de la construcción de saberes y conocimientos tecnológicos y científicos, donde se supere el legalismo y se empiecen a dar pasos que legitimen estas comunidades en su entorno y ante sí mismas, contemplando las diferentes relaciones que se establecen, generando procesos de formación que realmente contribuyan a formar liderazgos en pro de las comunidades.

Referencias

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es política?* Barcelona: ediciones Paidós.
- Ávila Penagos, R. (2007). *La formación de subjetividades, un escenario de luchas culturales*. Bogotá: Anthropos Editorial.
- Colombia (1991-2003). *Legislación educativa colombiana*. Bogotá: Ed. Canapro.
- Colombia. Plan Decenal de Educación 2006-2016.
- Fecode. (1996). *Ley General de Educación*. Bogotá: CEID.
- Gallego-Badillo, R. (1992). *Comunidad de educadores: Construcción y dinamización*. Bogotá: Anthropos Editorial.
- Nisbet, R. (1999). *La formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires:
- Posada, J. J. (2000). *Notas sobre comunidad educativa*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Tönnies, F. (1986). El nacimiento de mis conceptos de comunidad y sociedad. *Teoría sociológica*. Año 1 número 1. Azcapotzalco: U.A.M.
- Weber, M. (1985). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Manual de Convivencia, IED Leonardo Posada Pedraza, 2012.
- Manual de Convivencia, IED San Bernardino, 2012.
- http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml





Territorios nómadas:
nuevos lenguajes y subjetividades.
Una experiencia sobre el lenguaje
juvenil e infantil en la escuela

Nomadic Territories: new languages and subjectivities.
An experience on youth and child language at school

Territórios Nómadas: novas linguagens e subjetividades.
Uma experiência sobre a juventude ea linguagem da criança na escola

Zulma Giovanna Delgado Ríos / Luis Carlos Morales Carrillo / Nelson Custodio Rodríguez Rodríguez

Zulma Giovanna Delgado Ríos¹
Luis Carlos Morales Carrillo²
Nelson Custodio Rodríguez Rodríguez³

- 1 Maestría en Estética e Historia del Arte. Universidad Jorge Tadeo Lozano; Licenciada en psicología y pedagogía. Universidad Pedagógica Nacional; Maestra en Artes Plásticas y Visuales. Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Investigadora Rednova (Idep, Investigaciones e innovaciones pedagógicas); Docente universitaria de la Licenciatura en Artes Visuales, Universidad Pedagógica Nacional; Docente de la Secretaría de Educación Distrital, Colegio Gabriel Betancourt Mejía, sede B.
Correo electrónico: delgadozulma12@gmail.com
- 2 Maestrante en Educación U.G.C.; Especialista en docencia universitaria U.C.C.; Licenciado en Ciencias Sociales U.G.C.; Investigador Rednova (Idep, Investigaciones e innovaciones pedagógicas); Docente de la Secretaría de Educación de Distrito. Colegio Gabriel Betancourt Mejía, sede B.
Correo electrónico: carlosmorca@yahoo.com
- 3 Maestrante en comunicación y educación. Universidad Distrital; Especialista en Pedagogía y docencia universitaria; Licenciado en Lingüística y literatura con énfasis en investigación literaria. UD. Investigador REDNOVA (IDEP, Investigaciones e innovaciones pedagógicas) 2013; Docente Secretaria de Educación. Colegio Gabriel Betancourt Mejía, sede B.
Correo electrónico: elux777@yahoo.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

La escuela contemporánea es un reflejo de los constantes flujos de cambio en las dinámicas sociales, los cuales la han coaccionado en un lugar del desarraigo, de sujetos sin sentido de pertenencia e identidad hacia el lugar que habitan. Sin embargo, dicho contexto es el interés del proyecto Territorios nómadas como una reflexión permanente en el aula sobre aquel espacio significativo. Integra los diferentes modos de expresión y el liderazgo de propuestas didácticas que fortalecen el reconocimiento de seres con decisión y participación política, autonomía, valores críticos y propositivos frente a las hacendosas situaciones que hoy enfrenta la sociedad colombiana.

Palabras clave: *Pedagogía, territorio, identidad, subjetividad, crítico, comunicación.*

Summary

The contemporary school is a reflection of the constant flow of change in social dynamics, which have been coerced into a place of rootlessness, of subjects with no sense of belonging and identity to the place they inhabit. However, this context is the interest Territories nomadic project as an ongoing reflection on classroom space that significant. It integrates the various modes of expression and leadership of educational proposals that strengthen the recognition decision beings and political participation, autonomy, critical and proactive against the industrious situations currently facing Colombian society values.

Keywords: *Pedagogy, territory, identity, subjectivity, critical communication.*

Resumo

A escola contemporânea é um reflexo do fluxo constante de mudança na dinâmica social, que foram coagidos a um lugar de desenraizamento, de indivíduos com nenhum sentimento de pertença e de identidade para o lugar que habitam. No entanto, neste contexto, é o projeto nômade Territórios de juros como uma reflexão permanente sobre o espaço da sala de aula que significativo. Ele integra os diferentes modos de expressão e liderança de propostas educacionais que fortaleçam os seres decisão de reconhecimento e participação política, autonomia, crítica e pró-ativa contra as situações industrious enfrenta atualmente valores da sociedade colombiana.

Palavras chave: *Pedagogia, território, identidade, subjetividade, comunicação crítica.*

Las prácticas pedagógicas se relacionan en un contexto social donde la reproducción y la producción cultural son hechos que pueden ser analizados. Por esa razón, se requiere la comprensión tanto de la meta-teoría como de los lenguajes que expresan dicha práctica. De tal forma, las orientaciones y relaciones creadas entre cultura y educación extienden las paradójicas situaciones de transmisión de un saber, de poder y soporte contextual, hacia la comunicación y la construcción del discurso propio de sus participantes.

Esencialmente, la acción pedagógica producida por el proyecto *Territorios nómadas* es enriquecida en el proceso de producción, discusión y apropiación de los sujetos por sus espacios de experiencia y sus subjetividades, momentos que interpelan los múltiples espacios en los que la complejidad de la enseñanza se hace presente. Por ello, se establece un escenario geográfico, sinérgico y analítico de las temporalidades e interacciones humanas que no se reducen a las fronteras del aula.

Con ello, no sólo se hace conciencia de la práctica pedagógica como mediadora del discurso del poder, sino como empoderamiento del discurso de trasmisión cultural. Entendiendo por cultural una conciencia lógica, más que ideológica, sobre el papel pedagógico de la escuela. Es decir, la escuela como un sistema que establece relaciones abiertas y pluridireccionales, que permite la reproducción cultural. Esta regla determina las exigencias del contexto y permite su expresión. Por ello, la pedagogía comparte un interés con la comunicación, pues lo único que está apartado de esta, es el silencio; las manifestaciones orales, corporales, escritas o diagramadas, inferen como un conjunto de circunstancias de discernimiento cultural sobre el contexto donde se sitúa el sujeto en relación con su familia, a las instituciones y el conocimiento.

Desde esa perspectiva la propuesta de Bernstein del siguiente diagrama sobre el contexto pedagógico, se apropia al interés del proyecto *Territorios nómadas* y sirve como categoría de análisis sobre las prácticas formativas.

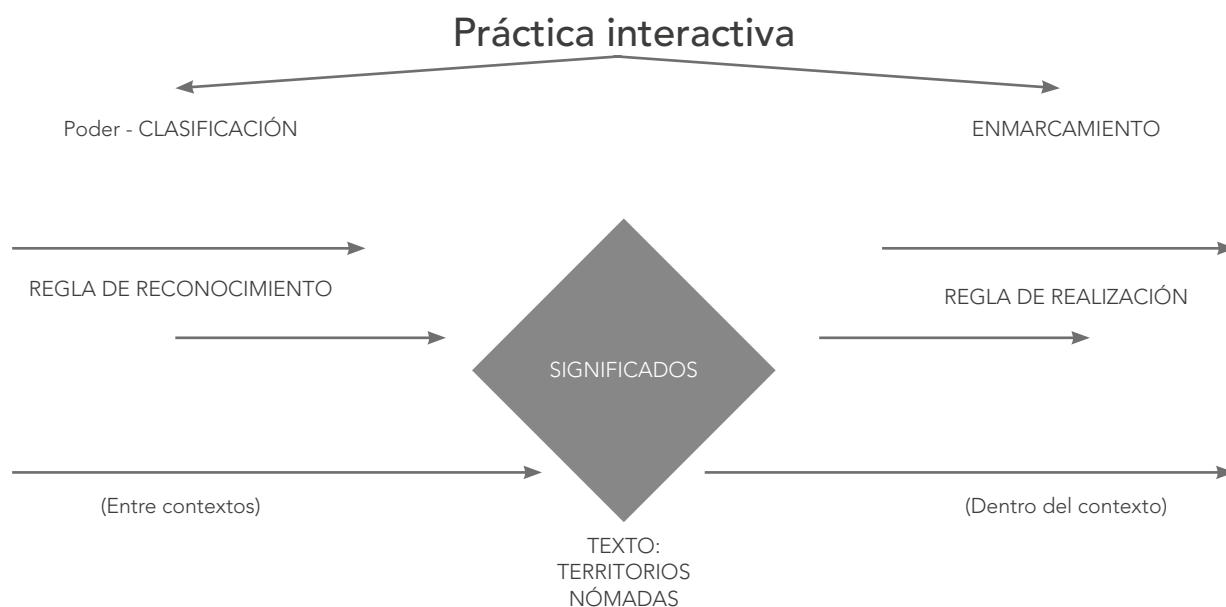


Gráfico 1. Tomado de B. Bernstein (1998: 49), sobre el cual se inscribe intencionalmente la denominación del proyecto *Territorios nómadas*.

En un nivel más concreto, el proyecto posee una estructura de reconocimiento que permite distinguir lo especial del contexto, teniendo en cuenta experiencias singulares desde lo cotidiano, lo personal, lo censurado y prohibido de las propias edades y contextos familiares, institucionales y comunitarios de los estudiantes. Así, los participantes logran identificar las relaciones de poder en las que están inmersos y su posición dentro de ellas, entablando una necesaria regla de realización personal, que apropie adecuadamente los significados simbólicos y selectivos de cada contexto. Por tanto, la comprensión de varios lenguajes y sentidos asignados al espacio por cada uno de los agentes que intervienen en este, permite el reconocimiento de distintos valores posicionales, y el lugar de las normas y de las relaciones abiertas o cerradas que se tejen en

dichos escenarios; las cuales, se consideran pertinentes para la autorregulación de significados, legítimos y autónomos para la convivencia escolar. De modo que la apropiación y la identidad dejan de ser dispositivos conceptuales abstractos sobre los cuales no se tiene ninguna incidencia en la escuela para permitir un texto pedagógico esencialmente interactivo que exalta la sensibilidad, la experiencia estética y los lenguajes multimediales. De esta manera, el texto o producto de reflexión cultural es legítimamente apropiado y organizado por los estudiantes, que de manera consciente elaboran discursos sobre el lugar que les pertenece, habitan y comparten, a partir de herramientas artísticas o propias de la visualidad en medios digitales, redes sociales y otros formatos de comprensión y transmisión de las imágenes.



Imagen 1. Red social Territorios Nómadas, Facebook.

Ahora bien, a nivel institucional, ¿qué significa una práctica pedagógica interactiva? significa que ha existido un cambio en los valores de clasificación y modelación del conocimiento, que cuestiona los criterios de distribución por edades y preocupaciones cognoscitivas aisladas, para integrar en un sólo discurso lo que piensan y expresan sobre un mismo problema, para este caso, el territorio. Gracias a lo anterior se cuestionan el conocimiento disciplinar y se acercan a la trasdisciplinariedad en los proyectos que logran dar cuenta del interés comunicativo y simbólico de las prácticas de enseñanza, con unas sencillas tareas, ejercicios en clase y encuentros de discusión sobre la gestualidad, la oralidad, la sonoridad que comparten o dispersan los significados precisos y unívocos del espacio geográfico, para preocuparse por el territorio habitado, personal, comunitario y estatal; es

decir, sobre el lugar habitado y el espacio existencial, como múltiples maneras de nombrar el territorio.

Ha sido difícil cambiar el enfoque centrado en procesos y pensar la escuela como un escenario de investigación cualitativa que guíe la reflexión sobre la práctica, más allá del aula de clase (ver tabla 1). Así como explicar el proceso pedagógico en el que se dinamiza la práctica docente por la actitud creativa y propositiva del estudiante. Por lo que la propuesta de *Territorios nómadas* es un texto abierto, producto de una práctica interactiva de saberes y procesos de identificación de la enseñanza que día a día nos va transformando.

A continuación, se resumen aquellos procesos que dan las categorías de análisis sobre el lugar, pasando por diferentes formas de expresión, que como hilos mágicos tejen la cartografía de nuestro hacer en la escuela.

CATEGORÍA	COMPONENTE COMUNICATIVOS	DESCRIPCIÓN	TIPOS DE GESTIÓN	EJECUCIÓN
Geografía	Lectura	Narrativas convergentes	Estudiante Familia Docente	Exploración fotográfica. Creación de filmينو. Plan lector de carácter filosófico, crítico e histórico sobre los lugares de procedencia, del estar antes y el ser ahora.
Territorio	Escritura	Nuevas formas de expresión	Estudiante Docente Comunidad	Vitales, expresiones en camisetas, murales, exposiciones itinerantes por la localidad, portafolio de noticias y reflexiones.
Cuerpo	Oralidad Expresar con el cuerpo y con la tecnología	Expresión y creación. Juegos y destrezas mentales y manuales. Taller de construcción de juegos con los estudiantes. Texturas y materiales. Rondas y danzas. Performance, vestuario	Docente Interinstitucional	Ponencia calidad de educación. Exposición arte sonoro. Concierto culturas urbanas. Performance y puestas en escena. El juego y las tradiciones culturales. Uso de la redes sociales y blog de publicación de experiencias.
Memoria	Escuchar	Audición de experiencias	Estudiante Docente	Capacitación y reconocimiento de experiencias sonoras.
Identidad	Dibujar	Concurso de ilustración	Estudiante	Culturas urbanas, logos y diseños.

Tabla 1. Realizada por Zulma Delgado y Luis Carlos Morales, mayo de 2013.

Con ello, la propuesta señala el camino hacia la pedagogía crítica, que desde la escuela de Frankfurt ha buscado la emancipación cultural e intelectual del hombre de todos aquellos esquemas que perjudican el crecimiento social. Así que lo que se busca es la transformación de las prácticas docentes tradicionales y centralizadas, para disponer de espacios y acciones comunes multidisciplinariamente. Escenarios que involucran relaciones entre la historia, la política, el poder y el contexto; donde se promueve el compromiso del estudiante con la comunidad y con las acciones proyectadas como grupos de solidaridad para la autoafirmación y la transformación social, lo que significa la inserción del pensamiento crítico en la formación de sujetos políticos.

La cuestión metodológica está en saber apropiarse y dirigir el saber natural del estudiante en su contexto para potenciar una lectura crítica y liberadora de la pulsión juvenil. Situaciones denominadas como conflictivas dentro de los parámetros del reglamento escolar, señaladas como actitudes de irreverencia, desacato y falta de participación e integración del estudiante con su colectivo. Actitudes que reflejan la distancia que existe entre el currículo estandarizado y los sujetos que interactúan, a través de prácticas de transmisión de saberes desarticulados del contexto y los intereses del grupo de edades.

Por ello, la relectura de nuestros procesos docentes, el planteamiento de análisis sobre ciertas prácticas exitosas en la institución, reconocen el saber formativo y la capacidad transformadora de la pedagogía que potencia sujetos hacia la definición de su autonomía e identidad. Consideraciones que guardan estrecha relación con la comunicación, comprometidos con la articulación en la esfera pública, el contexto nacional y local, así como la comprensión de las libertades individuales y la justicia social, como saberes que discuten Paulo Freire y Peter McLaren dentro de la pedagogía autónoma y crítica respectivamente.

Construcción de una experiencia

La indagación investigativa ha propuesto el análisis transversal desde diferentes prácticas educativas, así las áreas de español, sociales y artes integran caminos de construcción teórica y procesos de análisis sobre la convergencia del territorio en contingencias mediáticas —como el internet, las redes sociales, las imágenes audiovisuales, etc.—. Hecho



gracias al cual se ha retomando la importancia en la interconexión de experiencias como posibilidades de acción y la participación de los estudiantes en la cultura (Jenkins, 2008), vinculándolos a esferas comunitarias y a la gestión de grupos de discusión, mediante prácticas de aula que favorecen el pensamiento crítico y las reflexiones de identidad.

El contexto de la práctica educativa

En este escenario se plantea una pregunta por la convergencia, por las contingencias mediáticas, por las narrativas de la práctica educativa y la experiencia del estudiante, como ejes de pensamiento sobre la labor docente. El problema fundamental está en la identificación del territorio como un espacio nómada, de relaciones pasajeras, inestables y sin asentamiento en la identidad. Rasgos poblacionales de una comunidad en crecimiento, de una niñez y un Estado joven que deben lograr ciertas intermediaciones en su contexto contemporáneo, reconociendo como dice Scolari (2008), una explosión de los medios digitales, ciertas prácticas de producción y consumo en relación con hipertextos y nuevas narrativas que permiten el conocimiento y las relaciones humanas.

El contexto situado en la mediación y las narrativas transmediáticas propone un territorio en tensión con la normatividad en la escuela tradicional. El choque entre la transmisión del saber enciclopédico y la reflexión propositiva que hace el estudiante, desde actividades centradas en la visualidad, permite definir los intereses de este proyecto, como reflexiones juveniles sobre el arte, la expresión y la convivencia escolar.

La intervención pedagógica

Entonces la noción de *territorio* es comprendida como horizonte de sentido entre las relaciones del individuo con su entorno, y como un campo de discusión político-pedagógico para la reflexión educativa, provocada por la experiencia docente sobre un lugar específico. Así, dicho concepto parece tener múltiples referencias. Primero se identifica como un lugar que ocupan las cosas; segundo, como pertenencia a un contexto físico o como campo de interacción de diversos actores, y por supuesto, como un ente que se transforma en la experiencia. Por ello, no se pretende afianzar una definición, al contrario, el territorio parece pertenecer a la dinámica del ser en su tiempo.

Por esta razón es parte del lugar donde los estudiantes descubren sus propias narrativas, utilizando como lenguaje integrador la experiencia de diversas prácticas comunicativas –experiencia desde las artes visuales, musicales, corporales, narrativas: oralidad y escritura–. De hecho los docentes participantes han buscado por diferentes medios la comprensión y uso de diferentes estrategias de experiencia multi-textual que permitan interpretar y anunciar la complejidad de dichos espacios juveniles. En la práctica, se propone que el estudiante sea quien cree los contenidos, los analice y participe de sus construcciones, por medio de los murales, las fotografías, los filminutos, los conciertos; pues la comprensión de antiguos y nuevos modos de comunicación los hacen partícipes de herramientas del lenguaje emergentes, como por ejemplo las redes sociales, las instalaciones objetuales, las acciones performáticas y otras intervenciones en su comunidad educativa.

De tal forma se integran los medios, los lenguajes, formatos y estilos a una reflexión sobre la posproducción de los bienes culturales (Borriaud, 2001). De hecho, la cultura es el escenario de construcción y apropiación de la vida contemporánea, no sólo en el contexto de la tradición e identidad de un pueblo con su lugar de origen, que corresponde a la lectura localizada del territorio, sino como construcciones mediáticas que reprograman el repertorio de imágenes y modelos simbólicos ya instituidos, y establecen nuevas geografías y dinámicas topográficas sobre el lugar. Entonces, el proyecto reconoce diferentes formas de mapear un territorio de sentido (Cerde, 2009).

La actividad pedagógica, vista desde este lindero conceptual, difumina las fronteras del conocimiento centrado en el mode-

lo cognitivo, para ser un procedimiento activo de elementos interconectados, como un relato que continuaría y reinterpretaría las narrativas tradicionales en la enseñanza, por una metodología más acorde con la dinámica contemporánea. Lo cual hace referencia al término *Estética relacional* (Borriaud, 2001) en el que se describe una sensibilidad colectiva frente a formas de participación en el conocimiento, que no se refiere exclusivamente al uso mediático de las TIC'S, sino a la profundización de experiencias donde el sujeto genera discusiones, y es parte propositiva y autónoma frente al saber cultural y social que le es heredado. Efectivamente, aparece el lenguaje en red⁴ para articular las producciones culturales e instaurar una forma crítica de sociabilidad, donde el docente es un facilitador de dichas narrativas trasmediáticas, repensando y reconsiderando el espacio mismo de su práctica y los modos de comunicación entre pares académicos.

La actividad pedagógica es así formadora de un pensamiento crítico y una actitud activa en el proceso de desarrollo, donde se reutilizan redes de signos y significaciones, propios de los estudiantes y de la dinámica pedagógica, para pensar sobre aquellas formas, ya producidas, de apropiación historicista, de lenguajes tradicionales y modelos de una sociedad costumbrista. Es decir, se alinea en la era de la posproducción, en tanto reutiliza las formas culturales de enseñanza, de transmisión de contenidos y de saberes especializados, para disponer del lenguaje propio de las narrativas contemporáneas. Se supera la ideología de lo nuevo en el pensamiento moderno, por la recodificación y apropiación de lenguajes juveniles. El proyecto *Territorios nómadas* utiliza una figura similar al saber, donde el sujeto atenúa las fronteras entre recepción y práctica, produciendo así diferentes encuentros y desencuentros con el conocimiento.

Análisis de los componentes

En este punto volvemos al valor de la *convergencia* (Jenkins, 2008) que se refiere al uso de diferentes plataformas mediáticas que se disponen como eje de reflexiones pedagógicas, que favorecen la circulación de las mismas experiencias y la definición de un cambio cultural a partir de la acción y motivación de los participantes, lo que los lleva a buscar información, y a crear relaciones y contenidos críticos frente a la significación del territorio.

4 Para ampliar la información visitar los siguientes links : <http://territoriosnomadas20.wix.com/territoriosnomadas> <http://www.youtube.com/watch?v=ipgsRAYaE5s>

A partir de este proyecto educativo, el lenguaje se reconoce como un sistema productor de símbolos, donde el locutor establece sus propios diálogos y se le da la palabra al estudiante, a sus relaciones y a sus interconexiones con el saber propio de la historia y del arte, entre otros medios expresivos. Por ello, es necesario hacer el análisis de dichas prácticas desde cierto as-

pecto formal –estética y metodológica de la práctica educativa–, las representaciones –de una identidad cultural y unas políticas sociales–, el fortalecimiento de un pensamiento político –identidad y prácticas democráticas que favorecen la convivencia en la escuela– y por último, las prácticas educativas como medio –desde lo corporal, lo territorial y lo simbólico–.



Así, uno de los caminos retratados por los estudiantes busca identificar esta alusión al lugar heterogéneo, más allá de declarar las debilidades nacionalistas, entreteje un espacio vacío, ilustra de cierta manera, “la situación fragmentaria de la topografía cultural del hombre contemporáneo” (Shayegan, 2008: 110). La fibra del tiempo en dos figuras yuxtapuestas exige una mirada atenta a los desplazamientos, los fraccionamientos y las insinuaciones políticas de unas coordenadas de lugar, época y sucesión; es decir, de los valores de posición que toman los estudiantes y sus propuestas creativas, críticas y analíticas sobre el territorio. La cuestión aquí es producida por el uso de un patrón mundial

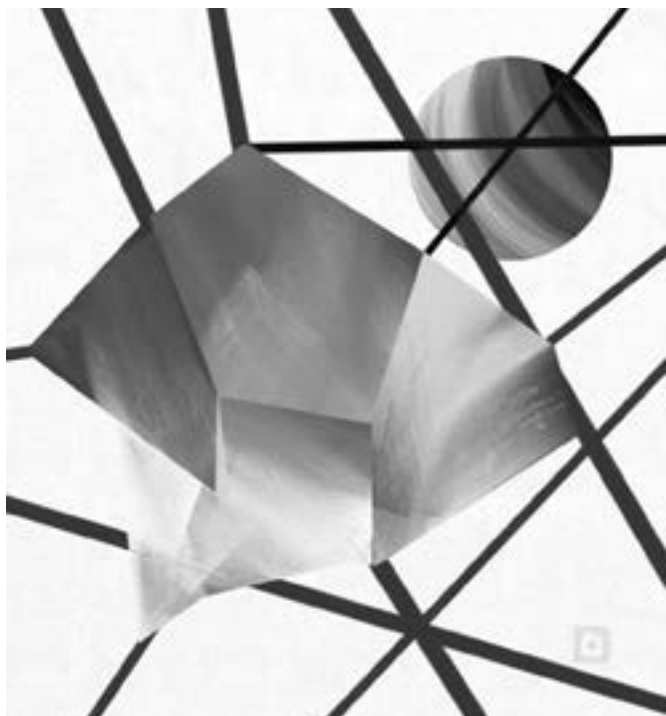
de asociaciones, que se asemejan al concepto de hibridación de Nestor García Canclini en el que las diferencias culturales y el diálogo intercultural, subvierten las entidades hegemónicas, dando paso a las clasificaciones imaginadas, la trasgresión de sentido, la desestabilización del signo y su resemantización.

Del mismo modo, el lugar personal destinado por los estudiantes supone un espacio libre de toda ideología de dominación y subversión, que va en contravía con los principios de orden pedagógico en la escuela, que en otros tiempos permitirían percibir perspectivas, paradigmas narrativos, formalismos históricos o visuales –currículo y pedagogía–, y ahora, configura

un territorio desalojado del sentido de identidad. De tal forma, el territorio se convierte en una zona de conflicto, tanto a nivel personal como nacional.

Desde el proyecto se entiende la posibilidad de creación y realización de prácticas pedagógicas que recurren a cierta circulación extendida, alejada del propio cuerpo y registro social del momento histórico, para acercarse al lenguaje simbólico como una modalidad esquizofrénica. Es decir, aquel signo que va creando imágenes fortuitas, sin lograr mantener una identidad antes de pasar a otra. Signos volubles, mutantes, en perpetuo camino de ser tomados y abandonados, lo que le da una proyección reflexiva a la escuela y a las propuestas docentes, más allá de una medida académica.

Este primer análisis hace referencia a la descripción del cuerpo ausente, la transformación del territorio –ese gran hiperespacio posmoderno que define Jamenson– como la capacidad de auto-organizar perceptivamente todas y cada una de las características para cartografiar cognitivamente cada uno de sus lugares, se propone ahora, un cuerpo desorientado, descentrado, multilateral y global, donde, “como sujetos individuales, nos hallamos presos” (Jamenson, 1995: 104).



Entonces, el proyecto *Territorios nómadas* se propone como lugar de interacción para las prácticas pedagógicas, que no son totalitarias, ni excluyentes, sino analíticas y propositivas. Lo que se está trazando aquí es una reflexión sobre la cartografía educativa hegemónica, social o cultural, donde los espacios heterogéneos constituyen el mismo plano histórico y cognitivo, que pueden retomarse como estructuras políticas que trazan ciertas particulares sobre un territorio específico, pero apuntan a estructuras globalizantes.

Por tanto, las geografías planteadas por los estudiantes y docentes se constituyen, no como espacios de encuentro e identidad, sino como espacios para el disenso y los discursos subalternos que encarnan las instituciones al examinar el sentido ético de los acostumbrados actos de violencia y transgresión sobre el territorio nacional. Se propone una primera categoría de análisis como Territorio de conflicto, de memorias políticas y sociales, quizá más cercano a una estética geopolítica (Jamenson, 1995) como postura de pensamiento visual sobre una identidad gastada en conflictos, donde lo desterritorializado pasa a ser reflejo del estado decadente y precisamente, anti-identitario.

Ante este panorama, el estudiante es tomado en cuenta desde su corporalidad, como agente que sufre la desterritorialización y debe encarar la realidad nacional con herramientas de poder, como sus propias narraciones y anécdotas reflexivas, que evidencien una verdadera corporeidad frente a aquel “espacio sin distancia” (Zuñiga, 2008: 14), esto exige tanto a la pedagogía como a todas sus disciplinas académicas. Por ello las expresiones corporales y revestimientos creados para expresar sus propias ideas sobre el territorio abarcan una experiencia corporal contundente, por ejemplo los trabajos sobre el vestuario y los performance que anudan esta temática a su propia corporalidad. Aquí se devela un segundo planteamiento sobre el *territorio en tensión*, que abarca la definición y aceptación de su propia imagen como los señalamientos puntuales a la estructura de poder dentro de la escuela; reconociendo al otro como un individuo de derechos y de subjetividades diferenciales. Entonces, el *territorio* no trata de meras circunstancias de la naturaleza, sino del cuerpo en relación con el lugar y las imágenes mediáticas, sin ninguna distancia temporal, lo que crea un *territorio de tensión*.

Sin embargo, la intervención del proyecto que acá se menciona no da cuenta exclusivamente del problema geográfico o intersubjetivo. Por ello, se plantea una tercera profundidad argumentativa que hace referencia al *territorio, expansiones y narrativas*, como

formas en las que se construye el tejido social e incrementa su valor en la práctica educativa desde la misma expresión de los participantes, lo anterior, para responder a la pregunta ¿Cómo contribuir a la conformación de un estado de pensamiento político?, ¿cómo se potencia el sentido de pertenencia hacia la localidad y la institución educativa desde sus experiencias y expresiones personales?

Así, a lo largo de estos años en la implementación y montaje del proyecto *Territorios nómadas*, se han dispuesto diversos caminos de discusión y construcción sobre el sentido del contexto en la educación. La escuela se plantea “nuevos” retos, que han de ser abordados por los maestros y la comunidad educativa como una experiencia sinérgica, consciente y propositiva sobre el territorio. De acuerdo con esto, el proyecto ha liderado procesos narrativos y creativos sobre los espacios comunes tanto a niños como a jóvenes, se pueden enumerar rápidamente aquellos más cercanos a su realidad: el cuarto, sus objetos personales, la escuela, la ciudad y el planeta.

Dichos encuentros han permitido a los jóvenes discusiones principalmente frente a la normatividad que les rige en estos momentos; es así, como en varios relatos los estudiantes escriben: “me prohíben usar ropa distinta al uniforme”, “me dicen que no me pinte las uñas de colores”, “que debo traer el pelo recogido”, “que no abrace a nadie”, “debo ser feliz con lo que hay”. Entre otras ideas que giran en torno a la privacidad de su propio lugar, donde son ellos quienes dirigen, ordenan, dan lugar y nombre a las cosas.

Por ello, la visión de territorio que han generado los jóvenes de la institución Gabriel Betancourt Mejía sede B, en estos años de procesos académicos e intelectuales ha sido diversa, pues el reconocimiento de su propia geografía ha cruzado las fronteras de una identidad, ha generado diferentes tensiones a partir del difícil hábito de pensarnos a nosotros mismos y del proceso de reconocimiento de las diferencias que esto conlleva; esto se debe en parte a la multiplicidad de orígenes, seguido de la carencia en el sentido de pertenencia, que en algunos ha logrado borrar sus orígenes, sus raíces y el sentido de habitar esta tierra.

Por consiguiente, la definición de la idea de territorio ha pasado por los tres estadios enumerados: *territorio en conflicto*, que hace parte de una memoria social y política en el país; luego, *territorio en tensión*, donde las subjetividades y reconocimientos corporales crean una dinámica más participativa del estudiante en relación con su entorno; para finalmente abarcar un *territorio de expresiones y narraciones* donde se analizan las relaciones entre lo que el sistema educativo, político y económico del país ofrece frente a las aspiraciones del estudiantado.

En esas instancias, la escuela se propone como un escenario de pensamiento, que busca superar la manera restrictiva e impositiva del saber académico, por un interesado marco para la construcción del sujeto político, creador de expresiones e ideas de cambio. Un sujeto que revela el sentido social de los nuevos medios tecnológicos, donde el espacio para la convivencia debe ser apropiado y utilizado con pertinencia por los mismos agentes de la educación.

Referencias

- Bernstein, B. (1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- Carlón, M. & Scolari, C. (2009). *El fin de los medios masivos. El comienzo de un debate*. Buenos Aires: Crujía.
- Casey, Edward S. (2005). *Earth-Mapping. Artists Reshaping Landscape*. Minneapolis, London: University of Minesota Press.
- Cubides Cipagauta, H. (2007). *Foucault y el sujeto político: ética del cuidado de sí*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Heidegger, M. (1994). Construir, morar, pensar. Traducción de Eustaquio Barjau. *Conferencias y artículos*. Barcelona: Serbal.
- Jenkins, H. (2008). *La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Jamenson, F. (1995). *La estética geopolítica. Cine y espacio en el sistema mundial*. Buenos Aires Ediciones Paidós Ibérica S.A. .
- Jamenson, F. (1985). Posmodernismo y sociedad de consumo. En Foster, H. *La posmodernidad*. Primera Edición. Barcelona: Editorial Kairos, S.A.
- García Canclini, N. (2008). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Scolari, C. (2008). *Hipermediaciones. Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. Barcelona: Gedisa.
- Zúñiga, R. (2008). *La demarcación de los cuerpos. Tres textos sobre arte y biopolítica*. Santiago de Chile: Ediciones Metales pesados.
- Artículos de internet:**
- Bourriaud, N. (2001). *Posproducción: la cultura como escenario: modos en que el arte reprograma el mundo contemporáneo*. <http://www.catedragarciacono.com.ar/wp-content/uploads/2009/11/nicolas-bourriaud-completo1.pdf>. Fecha de recuperación: mayo 13 de 2013.
- Cerda, D. (Septiembre de 2012). *La web 2.0 y las nuevas geografías*. Artículo en recurso informático: <http://noticias.uarcis.cl/index.php/opinion/sociedad/944-web-20-y-la-nueva-geografia>.
- Quijano, A. (2003). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Lander, E. (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>. Fecha de recuperación: julio de 2000.
- Scolari, C. (2008). *Convergencia, educación y narrativas transmedia en la nueva ecología de los medios*. Recurso informático http://www.relpe.org/wp-content/uploads/2010/11/RELPE_convergencia_scolari-.pdf. Fecha de recuperación: 23 de septiembre de 2013.



Para escribir...



Revista Educación y Ciudad
Instrucciones para los autores y autoras de artículos

La revista Educación y Ciudad es una publicación educativa de carácter científico, cuyo público objeto es la comunidad científica de maestros y maestras investigadores en educación y pedagógica de la ciudad, el país y otras latitudes. Sus contenidos responden a los estándares básicos para cualificarla y al mismo tiempo promover, difundir y socializar el conocimiento educativo y pedagógico, que permita el mejoramiento de la calidad de la educación.

En cada edición desarrolla un tema monográfico seleccionado y aprobado por el Comité Editorial. La revista tiene una periodicidad semestral. La revista nació en 1997 como un instrumento para potenciar la reflexión y el debate sobre los problemas de la educación y tiene como propósito fundamental difundir, entre los sectores comprometidos con el desarrollo de la educación en el país, resultados de investigación, estudios y ensayos.

Objetivos:

- Divulgar y socializar la investigación e innovación educativa y pedagógica promovida por el IDEP en el ámbito distrital y la desarrollada en los escenarios nacional e internacional.
- Reconocer las acciones de investigación e innovación de maestros y maestras.
- Estimular la consolidación de la comunidad educativa y la comunidad académica.
- Promover el debate y el enriquecimiento de las políticas educativas.
- Promover la socialización de saberes y conocimientos en torno a los desafíos educativos de la ciudad.
- Divulgar los avances y resultados de los programas y proyectos que conforman el Plan Sectorial.

Características generales

1. Los artículos deben estar a espacio y medio, tener máximo 6.000 palabras incluidas las referencias, resúmenes y palabras clave. La fuente a utilizar será Times New Roman, 12 puntos. Todas las páginas deberán estar numeradas, incluyendo las de bibliografía.
2. Es indispensable que incluya:
 - a. Un resumen no mayor de 90 palabras, elaborado de acuerdo con las normas establecidas para su redacción. Deberá ir en español, inglés y portugués. Al igual que el título del artículo.
 - b. “Palabras clave” en español, inglés y portugués. No más de 6.
 - c. Fecha en la cual el texto se envía.
 - d. Nombres y apellidos completos del(os) autor(es), la institución a la que pertenecen, el último título académico obtenido, la institución en la cual lo obtuvieron, nacionalidad, número de documento de identidad (Pasaporte) y la dirección electrónica del(os) autor(es).
3. Las referencias (bibliografía), notas de pie de página y citas textuales, deben presentarse de acuerdo con normas de la American Psychological Association (APA). Cada cita debe ser referenciada citando la fuente y la página, sin excepción. Las notas de pie de página tendrán una secuencia

- numérica y debe procurarse que sean pocas y escuetas; es decir, que se empleen para hacer aclaraciones al texto.
4. La bibliografía deberá ajustarse a la siguiente estructura:

Libros: Apellido, letra(s) inicial(es) del nombre del (los) autor(es). (Año). Título y subtítulo. Ciudad: editorial y, si se referencian, las páginas citadas.

Artículos en revistas: Apellido, letra(s) inicial(es) del nombre del (los) autor(es). (Año). Título del artículo. Información sobre la publicación: nombre de la revista (en bastardillas), número del volumen, número del ejemplar, número(s) de página(s).

Artículos en periódicos: Apellido, letra(s) inicial(es) del nombre del(os) autor(es). (Año), fecha de publicación). Título del artículo. Nombre del periódico (en bastardillas), fecha de publicación, número(s) de página(s).

Publicaciones de Internet: Apellido, letra(s) inicial(es) del nombre del(os) autor(es). Nombre de la publicación. Dirección (URL) de la publicación. Fecha de consulta: XX de XX de XX.
 5. La Revista Educación ha previsto la recepción de artículos:
 - a. De Revisión (documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados

de investigaciones publicadas o no sobre un campo en ciencia, tecnología, pedagogía, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo). Deberá tener al menos cincuenta (50) referencias.

- b. De Investigación (presenta de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación). Deberá tener cuatro partes: introducción, metodología, resultados y conclusiones y describir detalladamente la procedencia de la investigación o investigaciones aludidas.
- c. De Reflexión (presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica o crítica del autor

sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales). Deberá regirse por normas establecidas para la escritura de un ensayo.

- d. Experiencias educativas y pedagógicas. Referidas al tema central de convocatoria.
- 6. El formato para la compilación de fotografías, ilustraciones o bocetos debe ser capturado, escaneado o retocado a por lo menos 300 DPI y a una escala no inferior a la prevista para la impresión final. Formato: TIFF, o JPG.
- 7. Los artículos podrán remitirse vía correo electrónico o en formato impreso y acompañado de un CD.

Evaluación

1. La recepción de un trabajo no implicará ningún compromiso de la Revista para su publicación.
2. El Comité Editorial selecciona los trabajos de acuerdo con los criterios formales y de contenido de esta publicación. En este trabajo de selección participan también los pares académicos y árbitros.

Cesión de derechos de publicación

1. El envío de los artículos implica que los autores autorizan a la institución editora para publicarlos en versión impresa en papel y también en versión electrónica y/o a través de otros medios mediante los cuales el Instituto promueva y difunda su consulta y acceso a diversos públicos. La cesión de derechos de publicación deberá remitirse con firma. (consultar formato en <http://www.idep.edu.co/publicaciones.php?cual=2>).
2. Cuando el (los) autores pone(n) a consideración del Comité Editorial un artículo, acepta(n) que: 1. Como contraprestación por la inclusión de su documento en la Revista y/o en páginas web, cada autor o coautor recibirá un ejemplar de la respectiva edición. En caso de que necesite un ejemplar adicional, deberá solicitarlo por escrito a la Dirección de la Revista. 2. No presentará el mismo documento para publicación en otras revistas hasta obtener respuesta del Comité Editorial.

Recepción de artículos

Correo electrónico: educacionyciudad@idep.edu.co
 Av. Calle 26 N° 69D-91, Torre 2, Oficinas 805 – 806, Centro Empresarial Arrecife
 Tel.: 4296760 – 2630575- 26305694
 Bogotá, D. C. Colombia
www.idep.edu.co



ISSN 0123-0425



9 770123 042003



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA