



Universidad Católica De Manizales

Especialización en Gerencia Educativa

“Políticas educativas, autonomía y democracia escolar”

Monografía de Grado

Presentado a:

Dra. Liliana Alzate

Hebert Valderrama Lozada

Caloto, Agosto 25 de 2015

“Cuanto más pienso en la práctica educativa y reconozco la responsabilidad que ella nos exige, más me convengo de nuestro deber de luchar para que ella sea realmente respetada. Si no somos tratados con dignidad y decencia por la administración privada o pública de la educación, es difícil que se concrete el respeto que como maestros debemos a los educandos”.

Paulo Freire.

Tabla de Contenido

Introducción	1
A manera de historia	2
La década de los noventa y la entrada de la Constitución del 91	16
El Docente En El Centro De Las Políticas Educativas	27
Bibliografía	45

Lista de tablas

Tabla 1 Método De Selección De Los Docentes	35
Tabla 2 Autoridad Responsable De La Contratación De Docentes	37

Introducción

Durante varias generaciones la educación ha estado en la mira de la sociedad en general. Todos nos sentimos con derecho a hablar de ella. De hecho a todos nos concierne la educación, y por supuesto, el derecho nos asiste.

Es más, todos o casi todos hemos pasado por una escuela y creo que eso es lo que consideramos nos da las herramientas para poder participar, aunque sea de manera incipiente, en el tema. Lo cierto es que el tema de la educación tiene unas raíces muy profundas y llegar a un análisis serio, o por lo menos aproximado, requiere de un estudio muy profundo sobre las condiciones históricas, políticas, sociales y económicas que han influido en el tema educativo.

La situación de la educación refleja lo que ha sido por más de doscientos años nuestra sociedad. Las sociedades se conocen por su educación y Colombia no es la excepción. Durante mucho tiempo el tema educativo fue “la cenicienta” de los gobiernos de turno. Hasta no hace mucho el maestro no era socialmente valorado ni respetado. Las transformaciones globales han llevado a que los últimos gobiernos, todos de corte capitalista, entiendan que en la educación esta, primero, el futuro de un país, y segundo, que invertir en educación es invertir en progreso social.

El presente análisis, pretende, a través de un contexto histórico y normativo, analizar cuál es la situación actual de la educación en Colombia y de qué manera han incidido las políticas educativas en el desarrollo escolar en el país.

Palabras claves: Políticas educativas. Marco legislativo. Equidad. Desigualdad. Contexto escolar. Desarrollo educativo.

A manera de historia

Para comprender la dimensión de la situación por la que atraviesa la educación en Colombia hay que aplicar el retrovisor y tener una idea precisa de la historia del país, de sus orígenes, sus movimientos, sus castas políticas y de la influencia que ha tenido la iglesia católica al interior de la educación.

Hay que decir que estas castas políticas continúan gobernando el país, de hecho el actual presidente es nieto de expresidente, y así se presentan en la dinastía variedad de casos entre los cuales se cuentan la familia López, la familia Pastrana, la familia Gómez, entre otros, lo que hace vislumbrar que lo que se ha dado en el país es una especie de monarquía disfrazada en donde, no más de diez familias han manejado los entretelones del poder político y económico del país.

Estos fenómenos, entre otras cosas, no son exclusivos de nuestro país. La característica se disemina por toda América donde los contextos de descubrimiento, colonizaje y liberación guardan una gran similitud. Una vez expulsados los españoles del poder, más no de las tierras, se produjo un mestizaje que permitió que se crearan castas político-familiares que aún hoy perduran.

Al respecto (García-Huidobro 2001) afirma

“Pero en América Latina las cosas pasan de un modo distinto. El Estado ostenta un enorme protagonismo en la tarea de conformar a las nuevas naciones carentes de cohesión nacional y de generar una economía articulada y, en esto, su acción posee una clara analogía con el Estado liberal europeo. Sin embargo, en América Latina el Estado no fue burgués sino oligárquico; es decir, corresponde a una forma de organización en la cual la sociedad política está constituida solo por la clase dominante. Esta clase posee orígenes coloniales, controla los factores productivos –en la mayoría de los países, de tipo agrícola– y utiliza el poder político para

aumentar su dominio sobre las restantes capas sociales y, en muchos casos, se opone a la educación del pueblo”. Numero de página.

Esta oposición a la educación era la resultante de la discriminación social acentuada entre las castas que poseían poder político y económico. La educación de élite fue entregada a la iglesia, quien en su afán de conversión religiosa y en búsqueda de sumisión total y evangelizadora “asumió esta noble labor”. Se podría pensar, sin temor a equivocaciones, que la primera educación en el país fue privada.

El siglo XIX no sería la excepción para este tratamiento de lo educativo. La Constitución de 1886 y su caracterizado perfil conservador, con la influencia de uno de los arquitectos de las políticas más retrogradas de aquella época, Rafael Núñez, no se podía esperar más.

El desarrollo de los acontecimientos políticos de la nueva república y la marcada diferencia ideológica entre los nacientes partidos liberal y conservador influirían de manera decisiva en el futuro de la nación en todos sus aspectos: económico, científico, religioso y por supuesto educativo.

Raymond L Williams en su obra “Novela y poder en Colombia (1844-1947)”, en la cual analiza desde una perspectiva de tipo literario los acontecimientos sociales y políticos de Colombia en sus primeros años de constitución como república independiente, explica cómo, una vez superada la presencia de la corona española, las castas políticas regionales, que habían impulsado el proceso independentista ahora se confundían en una lucha interna por el poder que nos llevaría incluso a la guerra de los mil días.

Al respecto afirma Williams (1991) “La base ideológica de aquel período estuvo caracterizada por la experimentación con el liberalismo, bajo el liderazgo de Francisco de Paula Santander; y por la formación de los partidos políticos, el liberal y el conservador”.

Esta puja por el poder desde muy temprano del siglo XIX marcaría para la nación una gran influencia en su desarrollo y en su marco ideológico y, por supuesto, educativo.

La tradición política y la formación universitaria que traían muchos de los intelectuales y políticos que ahora ejercían el poder en la naciente república y que venían, en su mayoría formados de las mejores universidades de Europa tendrían una influencia decisiva en las determinaciones de tipo educativo para la población, que para ese entonces era en su mayoría rural y analfabeta.

Entender la situación educativa del país, sus inicios, su desarrollo y su estado actual no serían posibles sino comprendiéramos sus orígenes y sobre todo el manejo que la hegemonía liberal-conservadora le ha dado durante más de doscientos años.

Unido a esto encontramos la situación geográfica del país que si bien por sus características había contribuido al proceso independista ahora se convertía en un factor negativo en lo que tenía que ver con una identidad social y política. Las claras diferencias en lo concerniente a castas y razas dentro del país hizo difícil desde un principio encontrar una identidad de nación , y mucho más, trazar una política educativa que reflejara el contexto que por esa época exigía el país.

Afirma Williams “Los grupos de presión hacia mediados del siglo XIX eran básicamente cuatro: la élite, la clase media urbana, los campesinos y las comunidades indígenas. La élite y la clase media urbana lideraban la expresión política y literaria y eran protagonistas del conflicto ideológico...La situación de los campesinos es típica de las culturas orales: los sentimientos conservadores de los pequeños terratenientes se tipifican en su renuncia a la educación primaria del pueblo, por ser irrelevante, y quizás peligrosa; y por estar patrocinada por la élite urbana. Las comunidades indígenas, por su parte, fueron totalmente ignoradas o desdeñadas”.

Esta realidad se marcaría a lo largo de los próximos 100 años a través de las hegemonías, primero la conservadora de finales del siglo en mención y liderada por Rafael Núñez y la liberal que arrancarían en 1930 con el gobierno de Olaya Herrera.

En medio de la convulsión y el acomodamiento político que vivió el país durante esta etapa de su historia es muy difícil hablar de la implementación de políticas educativas oficiales con diseños definidos a largo plazo y estructuras, tanto pedagógicas como programáticas. Añadido a todo esto no se puede ignorar la presencia e influencia que la iglesia y la religión católica tenían sobre la educación. Prácticamente se puede afirmar que la única educación que existió se dio en las zonas urbanas del país, las capitales, que aún eran muy escasas y a una élite muy privilegiada. Esta educación provenía de Europa y, por supuesto era delegada, sino al sector religioso si a tutores bajo la supervisión de la iglesia.

De hecho, la influencia de los jesuitas, aquellos que habían llegado con los españoles a colonizar estas tierras fueron quienes fundaron e institucionalizaron los primeros centros educativos del país y trajeron las primeras universidades. Es así como entre los siglos XVI y XVII, en la capital del país el movimiento religioso, que además venía realizando importantes investigaciones científicas, no olvidemos la expedición botánica, fundan importantes universidades como El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y la Universidad Javeriana.

No es sino hasta 1821 y como resultado del famoso Congreso de Cúcuta cuando se comienza a vislumbrar de manera profunda, determinaciones de tipo político frente a lo educativo: se establece la creación de colegios en capitales y ciudades intermedias y se empieza a hablar de un sistema de seguimiento, de inspección y vigilancia en los procesos educativos.

Durante la presidencia de Rafael Núñez, quien fue fiel defensor de la educación privada, se crean las primeras normales y se monta un sistema administrativo que entraría a vigilar el proceso educativo en el país.

La Constitución de 1886, de la cual Núñez fue uno de sus arquitectos, determinó la no obligatoriedad de la educación pero si su gratuidad.

Este pensamiento político tenía en Núñez un doble sentido. La educación, en su sentir más profundo no era para las masas.

Delegado casi todo el peso y responsabilidad a la iglesia en los temas educativos, consideraba la clase política que la educación debía mantenerse entre las élites y aún en la clase media.

Esta manera de administrar educación por parte del Estado se asimila a la de hoy cuando hablamos de educación por concesión. La educación por concesión no es más que delegar la responsabilidad directa que tiene el Estado en la formación de su niñez y juventud a los particulares y es una forma soterrada de privatización que genera, además, de detrimento de tipo fiscal, una carga ideológica muy pesada si tenemos en cuenta que los fines y la búsqueda de la excelencia educativa será muy diferente cuando esta se encuentra en manos de particulares o de la iglesia.

Esta influencia ideológica marcaría la educación colombiana durante los próximos ochenta años de vida republicana así como la influenció la misma carta política. De ahí la importancia de analizar la presencia de Rafael Núñez en el contexto político colombiano. Al respecto, y con ocasión de la llegada de este dirigente político a la presidencia, Williams manifiesta “En 1886 asciende a la Presidencia Rafael Núñez, iniciando el poder conservador que buscaba en alguna forma perpetuar la tradición española, bajo las banderas del centralismo político y la descentralización administrativa. La nueva Constitución restableció relaciones estrechas entre la

iglesia católica y el Estado. Bajo la regeneración, Marroquín y Caro, y también algunos intelectuales como Rufino José Cuervo, recibieron el apoyo de los centros de poder para implantar, nuevamente, la utopía Heleno-Católica anteriormente anhelada por José Eusebio Caro y Sergio Arboleda”.

Esta particularidad de la educación en el país ha marcado hitos importantes en la vida social de los colombianos. De hecho, nuestra nación es una de las más conservadoras del continente, su perfil derechista es conocido en toda la región y su cercanía a las derechas más recalcitrantes del mundo, también es distinguida. Las capas sociales medias y bajas del país fueron instruidas con una influencia religiosa determinante a tal punto que aún hoy las universidades más importantes del país son aquellas que fueron fundadas en la época de la colonia. Acuerdos con el vaticano como el Concordato reflejan la gran influencia y el manejo que ha tenido la iglesia dentro del contexto educativo colombiano. Las primeras normales del país tuvieron bajo su direccionamiento grupos determinantes de congregaciones religiosas (Tunja y Bogotá, principalmente), lo que hacía que el proceso evangelizador se multiplicara a través de los nuevos instructores como eran llamados los egresados de las normales para esa época.

Lo de la hegemonía conservadora de finales del siglo XIX ha sido decisivo y la iglesia es consciente del manejo y de la gran oportunidad y privilegio que tiene en el manejo de la educación del país.

Vistas las cosas así, la Constitución de 1886 moldeó el pensamiento y las tradiciones del país por más de ciento cincuenta años hasta la promulgación de la nueva carta magna. El matrimonio iglesia-dirigencia política ha sido determinante en el destino educativo colombiano. Más exactamente, el escritor

Carlos Patiño Millán, en su obra “Apuntes para una historia de la educación en Colombia”, expresa:

“Entre 1890 y 1900, Colombia sufrió cuatro guerras civiles. El sector educativo se vio, por supuesto, afectado por los conflictos armados y la anarquía administrativa. Con la consigna de “Regeneración política o catástrofe”, Rafael Núñez introdujo una serie de cambios, entre los cuales, se destacó la entrega, por parte del Estado, del control completo de la educación a la Iglesia. Así, la educación pública pasó a ser –según la constitución de 1886- organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica y la instrucción en primaria siguió siendo gratuita pero no obligatoria. En estas circunstancias, el arzobispo de Bogotá pasó a ser la persona que designaba los libros que servían para la religión y la moral en las universidades.

Además, el gobierno impidió que, en todos los campos de instrucción, se propagaran “ideas contrarias al dogma católico y al respeto y veneración debidos a la Iglesia”

Solo a inicios del siglo XX, cuando Colombia tiene un pequeño repunte en su incipiente industria y luego de venir de la pérdida del canal de Panamá, empieza a replantear de manera muy tímida su política educativa.

No es hasta la década de los treinta, hasta la entrada en escena de la llamada república liberal cuando se empiezan a trazar políticas, que para ese tiempo ya marcaban rumbos fijos de aplicación educativa. El país empieza a urbanizarse, comienzan a crearse grandes grupos sociales y familiares y con ello la necesidad de crear escuelas y más universidades. La demanda no alcanza a ser satisfecha por la iglesia pero además empiezan a llegar nuevas corrientes ideológicas y filosóficas que obligan al Estado a asumir de manera puntual la educación.

Al margen de las discusiones internas y de las pugnas por el poder entre la dirigencia política y la marcada diferencia ideológica entre conservadores y liberales, en Europa se gestaba una

realidad: los movimientos pedagógicos exponían sus mejores tesis frente al trabajo educativo y este de una u otra manera llegaría a nuestro país. Esto, unido como ya se dijo, al cambio de pensamiento, un pensamiento más avanzado y alejado de lo que los más recalcitrantes conservadores deseaban mantener sobre su pasado español, hizo que en temas educativos a inicios del siglo XIX se fuera iniciando muy tímidamente una estructura educativa con objetivos, no políticos sino sociales en lo referente a la aplicación de procesos que conducirían, principalmente a darle forma al escenario educativo colombiano: el de la formación de los nuevos maestros en el país y lo que implicaban las normales en su funcionamiento y, dos la conformación de una Dirección Nacional de Instrucción Pública, luego llamada Ministerio de Educación, que tendría como objetivo principal trazar las políticas educativas del país.

De hecho así se hizo. Sin embargo, y es el tema de estudio, el enfoque ideológico de los dirigentes de la época mediatizaron, y de qué manera, los estándares y currículos nacionales.

El avance pedagógico mundial y su influencia en Colombia llegaría a principios del siglo XIX en la forma como un Estado debe asumir la educación de un país. Hasta ese momento no se había distinguido realmente entre la administración pública y la administración educativa. Se empezaban a sentar unas bases sólidas de planificación escolar y lo más importante, con las nuevas corrientes pedagógicas, se empezaba a pensar en el estudiante más que en los contenidos que a través de una educación clerical se le impartía.

Además, los avances y las transformaciones en el campo de la industria y el comercio exigían personal calificado para aquella época.

Si bien el país fue eminentemente rural hasta entrada la segunda parte del siglo XX, factores como la apertura de los puertos para la exportación del café y la construcción de carreteras y vías férreas, le darían a Colombia un impulso en carreras tecnológicas, técnicas y profesionales.

El interés por conocer nuevas experiencias en el campo pedagógico trajo al país expertos en el tema, principalmente de Alemania y Francia y, por primera vez, se implementó la llamada Escuela Nueva.

Al respecto Patiño () afirma: “Históricamente, la pedagogía moderna tuvo su punto de partida en las dos últimas décadas del siglo XIX en Europa (en Alemania, Francia e Inglaterra, básicamente). Sus raíces, sin embargo, se remontan a la filosofía de la Ilustración del siglo XVIII con figuras como Rousseau, Pestalozzi y Froebel. Apenas en las primeras décadas del siglo XX, y luego de la formación de nuevas ciencias como la sociología, antropología, psicología y las nuevas tendencias en la filosofía y la política –de manera especial, el socialismo y el romanticismo- el ambiente estuvo listo para la creación de un movimiento pedagógico”.

Hay que tener en cuenta, primero, que los gobiernos de turno estaban acomodando el tema educativo en su verdadera dimensión. Se dio, por fin, la creación del Ministerio de Educación Nacional, se empezó a estudiar con responsabilidad la formación de los nuevos educadores, esto es, la implementación oficial de las Normales, y segundo, se comenzó a trabajar el tema de la cobertura educativa, que como lo afirmáramos más atrás se convertiría en un reto para el país por sus características geográficas.

Eran varios, entonces, los retos para el montaje del sistema educativo en el país, montaje que, no solo exigía una gran inversión de deuda pública sino, también, de asesores y gente experta en el tema pedagógico, administrativo y logístico.

A pesar del nuevo enfoque educativo a partir de la hegemonía liberal, las corrientes vanguardistas y el acompañamiento de la iglesia y de los sectores retrógrados del conservadurismo del siglo XIX, que hacían oposición a todo cambio, las nuevas corrientes pedagógicas continuaron expandiendo una nueva manera de impulsar la educación en el país. La

idea de transformar los procesos escolares, de mirar la escuela como un espacio de formación y no solo de recepción, la construcción de nuevos planteles educativos, la apertura de nuevas ideas y concepciones filosóficas, le darían a la educación en el país un nuevo aire durante los primeros cuarenta años de vida educativa en el siglo XX.

Herrera M., afirma: “ Estas ideas fueron impulsadas por pedagogos, periodistas, médicos, políticos, quienes además de la difusión de los nuevos ideales propendieron por su cristalización en experiencias educativas regionales; dichas iniciativas encontraron acogida por parte del gobierno central a fines de la década del veinte, bajo el dominio del partido conservador, y de manera especial durante la *República Liberal* —1930-1946—. Los procesos de reforma tuvieron que enfrentarse con unas estructuras que hundían sus raíces en la lógica colonial y en el dominio de la religión católica, elementos que marcaron en buena parte la dinámica de oposición a los proyectos de cambio educativo, así como su grado de materialización”.

No obstante a pesar de todos estos aires de cambio, la percepción de la educación para los años 40 y 50, tanto para la población en general como para el gobierno no era la primordial, precisamente. Recordemos que las tasas de analfabetismo eran bastante altas para la época. La inversión en educación podría decirse que era mínima. Un estudio del Banco de la República arroja que el analfabetismo alcanzaba el 47% de la población mayor de 7 años y que la primaria solo la había acabado para la década de los 50 el 46% de la población.

Ante este panorama, y a solo escasos sesenta años de este diagnóstico, las expectativas de una educación proyectada, cimentada y estable al día de hoy, no son difíciles de prever.

Uno de los acontecimientos más importantes y que impulsó de manera definitiva el tema educativo para estos años de mitad de siglo XX fue el patrocinio que se le dio a las universidades públicas, en particular a la Universidad Nacional.

Se creó una Ley Orgánica que regularía el funcionamiento de la educación superior en el país lo que afianzaría la educación pública en carreras superiores.

Importante es observar que para las décadas del 30, 40 y 50 la educación superior desarrollaba estudios principalmente en áreas como ingenierías, economía, medicina, administración de empresas y muy escasas carreras en el sector educación o en licenciaturas.

La formación de los maestros, hasta ese momento, estaba a cargo de las Escuelas Normales, que ya para esa época superaban las 230 en todo el país. Este fenómeno, importante indicador del nivel académico del docente colombiano, mostraría que en un porcentaje muy elevado, los estudiantes en los niveles de primaria y secundaria carecían de docentes formados pedagógica y académicamente en claustros universitarios.

Solo la Universidad Nacional, a través de su facultad de educación y durante el gobierno de Alfonso López (1935) fusionó la formación de maestros entre el claustro universitario y la Escuela de Varones de Tunja, como un proyecto que buscaba mejorar la calidad docente.

Este fue, sin embargo, un proyecto aislado. Las estadísticas no ayudarían tampoco a mejorar el panorama educativo nacional. Siendo Colombia un país eminentemente rural para la época, los números mostraban por sí solos la situación educativa. Triana Alba N., en su estudio “Sobre formación de maestros rurales colombianos 1946-1994”, afirma:

“No obstante la creación de instituciones de educación normalista y sus respectivas reformas académicas, la segunda mitad de siglo xx comienza con un magisterio precariamente formado, tanto para el nivel de primaria como de secundaria. En 1949 la nación tenía a su servicio 17.660 maestros, de los cuales solo 3.618 (20%) eran graduados y los restantes carecían de formación normalista. Según datos de 1955, expresados por Betancur Mejía, de un total de 24.579 maestros existentes en el país, 16.728 (68,1%) carecían de título o cualquier tipo de formación profesional

o pedagógica, 748 (3,04%) tenían título de bachiller, lo cual garantizaba alguna formación, pero ninguna pedagógica, solamente 2.747 (11,17%) habían cursado estudios completos en normales elementales, y 4.356 (17,3%) se habían formado en normales superiores. La conclusión es que hasta 1955, únicamente el 28,9% del magisterio había cursado los estudios para el ejercicio de la función docente, un 8% más que en 1949. En este sentido, uno de los principales problemas de la educación en el período era la capacitación profesional del magisterio de primaria y secundaria en ejercicio”.

Este diagnóstico permitiría más adelante tomar medidas definitivas frente a la situación de calidad educativa en el país. Una de las más importantes, como lo veremos más adelante fue la implementada en el gobierno de Misael Pastrana Borrero cuando a través de decisiones ministeriales se obligó al maestro a escalafonarse a partir de los títulos pedagógicos obtenidos.

Sin embargo, la otra cara de la moneda la representaba el perfil y el estatus social que tenía el docente en el país hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. La representación del maestro no era precisamente la del intelectual ni el de la figura formadora en sentido académico. Era más bien el de guía e instructor escolar.

Ese concepto ha debido ser revaluado por las actuales generaciones de docentes que a partir de reformas educativas como las implementadas a partir de la década de los ochentas y noventas ha llevado al espectro nacional a mirar al educador colombiano desde una óptica academicista y formativa. Es que el docente terminó por entender que la formación académica universitaria era la única opción que, primero, le daría la formación pertinente en su profesión como docente, como educador y, segundo, la profesionalización pedagógica y académica le permitiría ser competente en el espectro social y laboral del país.

A partir del gobierno de Rojas Pinilla en el cual se toman medidas sociales modernizadoras, la educación toma un aire definitivo. Con la modernización de centros urbanos se afianza la clase media en el país y esta empieza a exigir políticas eficaces en educación. Ya los padres no quieren que sus hijos corran con la misma suerte que ellos tuvieron. Su gobierno estuvo enfocado en la ampliación de cobertura que ya exigía el país que poco a poco se iba poblando en sus centros urbanos y rurales.

La década de los sesenta se caracterizó fundamentalmente por la cobertura que se dio en secundaria gracias a las políticas implementadas diez años atrás por establecer la primaria obligatoria. Se crearon para esta década los INEM que fomentaban la formación vocacional en áreas como la industrial, la comercial y la agropecuaria. No podemos olvidar que el auge industrial que vivía el país para esa época exigía mano de obra calificada y el acceso a las universidades para esta época era muy limitado, aún.

Los 70s fueron muy beneficiosos para el sector docente. Durante la presidencia de Misael Pastrana se nombra como ministro de Educación Nacional a Luis Carlos Galán, quien crea el primer estatuto docente, que, si bien incipiente, motiva al docente a estudiar y ascender. Esto crearía incentivos para atraer a los maestros. También se da la universalización de la educación primaria y su promoción automática.

Pero sin duda alguna el gran salto se da en 1979 con la expedición del Estatuto docente en la presidencia de Turbay Ayala y bajo el Ministerio de Rodrigo Lloreda Caicedo. Este, se podría decir, fue la primera gran norma expedida por un gobierno nacional el siglo pasado.

Esta norma determinaría las condiciones de ingreso, ascenso y retiro de los docentes oficiales del país (Decreto 2277/79). Por primera vez se le planteaba la oportunidad al docente de escoger entre estudio y formación y mejores salarios. Las consecuencias de la expedición de este estatuto

no se hicieron esperar. Entre mediados de los ochentas e inicios de los noventas se presentaron en el país las cifras de licenciados más altas que se hayan visto. El maestro entendió que debía estudiar y formarse para no verse relegado en una competencia sana y provechosa. Hay que decir que el decreto después de 36 años sigue vigente, aunque con enemigos como los que impulsaron la ley 715 de 2001 que partió no solo la historia de la educación en dos sino que, también, fragmento al magisterio colombiano.

La década de los noventa y la entrada de la Constitución del 91

César Gaviria llega a la presidencia del país en momentos de convulsión. Los terribles acontecimientos, uno de ellos, el que lo llevó a la presidencia, la muerte de Luis Carlos Galán, hacen que este impulse una constituyente que desembocaría en una nueva Constitución.

De hecho la educación no era ajena a estos fenómenos y al igual que la Constitución que fue renovada de forma general, la educación también tendría que serlo. Después de la expedición del Estatuto Docente en 1979, la puesta en marcha de la Ley General de Educación ha sido hasta hoy la norma más importante puesta al servicio de la actividad educativa del país.

La ley General de la Educación resume los idearios políticos de la Constitución nacional. Tiene, entre otras cosas, en común con el Estatuto Docente del 79, que fue concertado con la Fecode, el mayor sindicato docente del país. Este trabajo, que va dirigido a estudiar los niveles de democratización y autonomía escolares tiene sus pilares en el estudio y análisis de esta ley.

Después de 180 años, la Ley General de la Educación trazaba, por fin, un derrotero claro en la actividad educativa. Sus pretensiones eran claras: estructurar el servicio educativo colombiano, organizar la prestación del servicio educativo y trazarle al gobierno un sistema de inspección y vigilancia mediante unas herramientas claras y fijas en las cuales las instituciones tenían elementos de juicio y herramientas para su desarrollo interno escolar.

Sin embargo, lo más destacado de esta ley y su decreto reglamentario, el 1860 del mismo año, que la entró a reglamentar en sus aspectos pedagógicos y organizativos, es que interpretó la nueva Constitución del país. Se crearon e implementaron los Proyectos Educativos Institucionales que le permitieron a las instituciones la democratización escolar y su autonomía, lo que desembocaría en una verdadera participación de los actores comunitarios involucrados en

el proceso educativo. La ley 115, al igual que el decreto 1860, emulaba el artículo 1 y 2 de la Constitución Nacional cuando afirmaban cada uno en sus primeros artículos:

“La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de la personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.” (Ley 115/94)

ARTICULO 1o. AMBITO Y NATURALEZA. Las normas reglamentarias contenidas en el presente Decreto se aplican al servicio público de educación formal que presten los establecimientos educativos del Estado, los privados, los de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.

1. La autonomía de sus entidades territoriales.
2. Servir a la comunidad
3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la nación.

La filosofía de estas normas que nacieron en el año 94, la implementación de los gobiernos escolares, “la función social acorde interpretación debe favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el mejor desarrollo del proceso de formación de los educandos. (Dec. 1860/94)

Por su parte la Constitución Política nacional afirmaba que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” y, además que “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la

educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”, justo lo que legislaba la ley 115 en su artículo 4 y en el Título VIII sobre dirección, administración, inspección y vigilancia.

El espíritu de la nueva Ley General de Educación estaba inspirado en la carta magna.

Ese era el espíritu con el cual se partía a una nueva etapa de la educación en Colombia. La frase “bienvenidos al futuro” del presidente Gaviria, en un plano general, abría nuevas expectativas en el desarrollo educativo del país. Pero, qué guardaba en realidad la frase?. Con el gobierno de Gaviria llegó la apertura económica y llegaron otros vientos inversionistas al país que cambiarían la dinámica de la educación. El manejo económico y su impacto por la apertura y la internacionalización del comercio pasarían cuenta de cobro rápidamente.

Si bien los sindicatos habían apoyado la puesta en escena de dichas normas, la realidad de las instituciones sería otra. Un minucioso estudio del Banco de la Republica termina por concluir, con relación a esta etapa de la educación en Colombia que “Con la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 se fortaleció el proceso de descentralización política y administrativa y se aumentaron gradualmente los recursos asignados para educación y salud. Mediante dichas normas, se estableció un nuevo marco legal para el cálculo de las transferencias de la Nación (Situado Fiscal y Participaciones Municipales) a las regiones y se establecieron los criterios para su distribución territorial. Desde el punto de vista regional y local, los departamentos y municipios empiezan a jugar un papel más activo en la administración y ejecución de estos recursos. De otro lado, a principios de 1994 se promulgó la Ley General de Educación para regular la prestación de los servicios educativos de acuerdo con los principios de la nueva

Constitución Política. Al final de la década del noventa se observa que, con excepción de las principales ciudades, la cobertura en primaria dista de ser universal. Así mismo, se observa que en el nivel preescolar no hay mayores avances y que el acceso a la educación por regiones y rangos de ingreso continúa siendo inequitativo. La calidad de la educación pública en el nivel básico se considera deficiente a tal punto que no se alcanzan los requerimientos mínimos establecidos en el país.”.

Qué había fallado en el intento de implementar la Ley General de Educación?. El informe del Banco de la República insinúa problemas de tipo económico y de una verdadera implementación de políticas educativas cuando hace mención a la falta de acceso universal a la educación, a la inequidad y a deficiencias en la aplicación de políticas educativas de calidad, principalmente en los niveles básicos de la educación.

Gasto público, cobertura, eficiencia y calidad han sido y siguen siendo los temas a tratar en el panorama educativo colombiano. Los compromisos de la nación con la banca internacional, la apertura de mercados, los tratados de libre comercio han hecho que Colombia en los últimos 30 años dé palos de ciego en el tema de la educación.

Está claro que estos cuatro factores no se solucionan con la expedición de normas alrededor del sector educativo. Y si bien el factor económico no es el único componente del diagnóstico educativo del país, este si es el más importante. Aunque no es hora de introducirnos en el análisis de las políticas educativas de Santos y su slogan de la equidad, vale recordar la conclusión a la que Tiana (2001) llega con respecto a la crisis de la educación en Latinoamérica cuando afirma que “Una segunda línea de argumentación, de carácter menos economicista, pero no menos presente en el discurso político-educativo, se refiere a la necesidad de asegurar la equidad en materia de educación. Equidad que no se fundamenta exclusivamente en sentimientos altruistas o

en un sentido genérico de la justicia social, sino también en la necesidad de mantener y reforzar la cohesión social, entendida como base imprescindible para lograr un desarrollo social sostenible y enriquecedor”.

Hay que decir que Santos no tiene idea de equidad en su sentido amplio y justo de su concepción. La idea de equidad de Santos es política, no social.

Una de las razones por las cuales la Ley General de la Educación no dio los resultados esperados fue el de la situación política, social y económica del país. La justicia y la cohesión social de la cual habla Tiana se reflejan diariamente en las comunidades educativas del país. Nuestras instituciones no son oasis dentro del espectro nacional. Un ejemplo claro de implementación de políticas eficaces en el sector educativo lo tiene la educación privada. Las desigualdades, la inequidad y la falta de oportunidades que hoy vive la sociedad se refleja en el escenario educativo. Una muestra de ello es que a pesar de las políticas de gratuidad que hoy tiene el gobierno nacional las tasas de deserción escolar siguen en vertiginoso aumento en la educación pública. Las escuelas son el reflejo de la situación social de un país y Colombia no es la excepción.

“El primer cambio es el mismo avance que ha tenido la escolarización en la región. Cuando la desigualdad educativa residía en el acceso a la escuela, las desigualdades en la calidad del servicio que recibían unos y otros no eran el centro de la atención. Más aún, durante los años en los que esta exclusión de las mayorías de la escuela se va superando, hay una percepción social positiva de la educación, sustentada en el hecho de que los hijos, por varias generaciones, lograron más escolaridad que sus padres. Ahora, cuando los niveles de escolarización de los distintos grupos sociales se aproximan, se hace más evidente que detrás del mismo nivel de escolaridad se esconden fuertes desigualdades”. (García-Huidobro 2001).

Un fraccionamiento muy grande que vendría a tener la Ley General de Educación sería la contrarreforma educativa de 2001 implementada en la presidencia de Andrés Pastrana e impulsada por el hoy presidente Santos siendo su ministro de Hacienda. Esta reforma, que fue netamente regresiva y antipopular en el sector educativo terminó por dañar lo poco que se había conseguido siete años atrás.

Colombia ostenta el deshonroso título de ser el único país del mundo en tener dos estatutos docentes. La expedición de la Ley 715 de 2001, más que ser una política de corte educativo lo fue, ante todo económica. El recorte en los recursos de transferencias a través del Sistema General de Participaciones le abrió un gran hueco al presupuesto fiscal de la educación en los entes territoriales. Esta política que en principio iba hasta 2016 ha sido prorrogada por el Departamento Nacional de Planeación. Estamos hablando de recursos de calidad educativa y lo que esto representa en el impacto educativo de los niños en el país. Lo que había conseguido el magisterio en cuanto al tema de ascensos y nivelación salarial fue abolido para los nuevos maestros.

Habíamos dicho más atrás que el mayor índice de docentes capacitados en el país se había presentado a finales de los ochenta y principios de los noventa.

Con la normatividad impuesta a través del Decreto 1278 del 2002, hijo de la ley en mención, el nuevo docente, nombrado a partir de esa fecha, se ha desmotivado en el tema de estudio y capacitaciones si tenemos en cuenta que las condiciones de ascenso con este nuevo régimen es difícil, casi imposible.

El párrafo 1 del artículo 105 de la ley 115 de 1994 permitía, pero también exigía del docente su esfuerzo para continuar en el sector educativo:

“Al personal actualmente vinculado se le respetará la estabilidad laboral y en el caso de bachilleres no escalafonados, tendrán derechos a incorporarse al Escalafón Nacional Docente siempre y cuando llenen los requisitos respectivos, en un plazo no mayor de dos (2) años. Si transcurrido este plazo no se han escalafonado, serán desvinculados del servicio educativo, salvo los bachilleres que se encuentren prestando sus servicios docentes en zonas de difícil acceso y en proceso de profesionalización comprobado, en cuyo caso contarán con dos años adicionales para tal efecto”, (Ley 115/94), lo que fue eliminado de tajo con la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001

Estas y otras disposiciones harían que el impacto sobre la educación produjera resultados negativos en los siguientes años.

Si bien en el presente estudio, repito, no ahondaremos en el análisis de la ley 715 de 2001, habría que agregar que la inclusión o la apertura en dicha norma del acceso de todas las profesiones al sector educativo mediante los concursos de méritos le ha causado un grave daño a la educación en nuestro país. Esta decisión vendría a reflejar el verdadero valor que los gobiernos de turno le dan al tema de la calidad educativa. Aperturar a toda clase de profesionales al sector educativo del país mediante concurso de méritos es casi como retroceder a principios del siglo XX cuando apenas se implementaban las Escuelas Normales en el país o cuando los bachilleres podían ejercer la profesión de maestros.

Pretender que un profesional del derecho, de la medicina, de la contaduría, la administración de empresas o en fin de cualquier otra profesión, pueda ejercer el papel de docente es casi que decirle a las facultades de educación, a las Normales y a los pedagogos en general que los temas inherentes al saber pedagógico no son más que un relleno en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Cabe resaltar el contenido del artículo 4 de la Ley General de Educación por cuanto considero recoge en gran parte tanto la filosofía de la misma como las razones por las cuales dicha norma no se ha consolidado en el espectro nacional:

“ARTICULO 4o. Calidad y cubrimiento del servicio. 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, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo”.

La particularidad del artículo es muy extensa pues recoge aspectos que son medulares en el análisis que hoy nos concentra.

El Estado, la familia y la sociedad como actores de primer orden para el funcionamiento de este, un servicio esencial. La competencia de la familia y de la sociedad en los términos del artículo tendría que ver a nivel de instituciones educativas con los gobiernos escolares, que fueron proyectados dentro de la misma ley y su decreto reglamentario, el 1860/94. Sin duda, y la experiencia lo ha demostrado así, estas dos instancias del sector han respondido en la medida de sus capacidades. Los docentes desde su experiencia y con los recursos asignados y la comunidad desde sus problemáticas sociales. Y el Estado?

Ha atendido de forma permanente los factores de calidad y mejoramiento de la educación, como lo manda el artículo?

Vela por la formación y cualificación de los educadores? No olvidemos que solo siete años después de expedida la norma crea una antirreforma en la que el más desfavorecido fue el docente.

Ya sabemos qué pasa con los recursos, métodos e investigación en el sector de la educación en el país?.

Sin duda la Ley General de la Educación contiene nobles propósitos, es defendida por el magisterio colombiano y por los académicos que conocen de la historia de la educación en el país, pero al igual que gran parte del contenido de la Constitución Política del país solo queda en letra muerta.

Ya lo decía Marcela Gajardo en su texto “La educación tras dos décadas de cambio”, que “Con base en lo anterior, e intentando compatibilizar los requerimientos del desarrollo económico,

La equidad social y democratización política, se puede decir que en las reformas latinoamericanas han predominado cuatro grandes ejes de política: 1) cambios institucionales y de reorganización del sistema escolar; 2) mejoras de calidad y equidad; 3) evaluación de logros de aprendizaje y creación de mecanismos de rendición de cuentas, y 4) desarrollo profesional docente. Como en muchos países, la agenda del cambio incluyó los conceptos de calidad (definida como mejores resultados en términos del aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales); eficiencia (entendida como mejoría del rendimiento interno de los sistemas escolares y mejor uso de los recursos disponibles) y equidad (conceptualizada como inclusión, participación y atención prioritaria a los grupos excluidos”.

Con la puesta en marcha del Estatuto Docente en el año 1979 los diferentes gobiernos iniciaron una transformación en las políticas educativas del país. Entendieron que la dialéctica de

la política internacional, la apertura de nuevos mercados, la demanda laboral, el crecimiento desmesurado de los centros urbanos en el país y los diferentes tratados de libre comercio con el resto del mundo exigían poner a tono la educación con el resto de los frentes del país.

Un país sin educación está condenado al subdesarrollo. Lo que no han entendido estos gobiernos es que sobre la coyuntura no se pueden trazar políticas a largo plazo. La historia nos ha demostrado que lo que unos gobiernos hacen otros llegan y lo arrebatan y borran así procesos educativos a nivel regional, local y escolar. Nos queda el Estatuto Docente y la Ley General de la educación para mostrar a nivel internacional, pero quedan también las nefastas políticas reduccionistas exigidas por los organismos multilaterales a los cuales hay que rendir cuentas para que sigan prestando dinero. La banca internacional no dejará de ver la educación como un negocio mientras quienes lo vemos desde lo pedagógico seguimos limitados, cuestionándonos las diferentes políticas de los gobiernos de turno que se manejan al vaivén de las exigencias externas.

El análisis de la situación educativa es denso y complejo. En ella convergen diversidad de actores, cada uno con diferentes grados de responsabilidad en algo que tiene un propósito común y que es objeto de la Ley General de Educación: el educando.

Así como los maestros debemos asumir nuestro grado de responsabilidad al igual que las comunidades educativas (hábese de estudiantes y padres de familia), es el Estado como conductor de las políticas educativas, el mayor responsable de que un derecho fundamental y motor del desarrollo social y económico de un país procure unos derroteros y una metas fijas que salgan del consenso social y de la realidad social para que, como se ha demostrado no siga siendo la improvisación de cada gobierno la que, sobre la coyuntura, determine temas tan importantes como los aquí tratados.

Se necesita un plan educativo a largo plazo que contemple el panorama y la realidad política, social y económica del país, que proyecte hacia adelante una identidad nacional y unos objetivos y propuestas de país viable y educado.

El Docente En El Centro De Las Políticas Educativas

“Desde su nacimiento como república, hace doscientos años, Colombia afronta una crisis en muchos aspectos de su realidad, que nos han impedido hacer posible los sueños de libertad, igualdad, justicia social que impulsaron el proceso de Independencia a los padres fundadores de la nación colombiana. Hoy luego de veinte años de vigencia de una nueva constitución, concebida como excelente oportunidad para ajustar la estructura institucional y jurídica a la nueva realidad de la sociedad colombiana y del mundo con el que se relaciona, el panorama sigue mostrando un proyecto “fallido” de nación. A lo largo de nuestra historia republicana, los gobiernos especialmente los ejercidos durante el nuevo siglo, han desechado la educación aceptada como herramienta fundamental en los propósitos de edificar la sociedad justa, igualitaria, incluyente y construir la sociedad en que los colombianos anhelamos y merecemos vivir”(González, Ulfrades).

Hablar de los maestros en el país es poner al centro del tema educativo toda una serie de temáticas que van encuadrando la realidad de la educación actualmente.

Al ritmo de los avances y de los retrocesos que se han dado en este campo, el docente colombiano se ha visto reflejado para bien o para mal en cada proceso organizativo, pedagógico y comunitario. El docente ha estado en el centro de los cambios que desde finales del siglo XVIII viene dando la escuela en Colombia.

La historia nos dice que de la misma manera como las políticas educativas han ido identificando el panorama sociológico de la nación, el maestro también ha sido reflejo de la sociedad colombiana a través de todos estos años. Herrera M. describe la situación del maestro a comienzos del siglo pasado y no es mucho a lo que hoy, cien años después ha variado: “A pesar de los distintos esfuerzos por realzar la imagen social del maestro, no se presentó un cambio

sustancial en el período, su deteriorada imagen puede ser explicada en parte por el escaso salario, el origen social —proviene de las capas bajas y medias de la población—, el escaso nivel de formación, lo que no lo acreditaba tampoco como intelectual —aunque en el caso de los egresados de la Escuela Normal Superior sí se presentó un cambio cualitativo en este sentido—, así como la actitud contradictoria del Estado que por un lado lo ensalzaba y por el otro no modificaba la precariedad de algunas de sus condiciones”.

Si bien la lucha del magisterio ha llevado a conquistar espacios importantes dentro de la sociedad actual, esta situación no ha variado del todo la perspectiva social que se tiene del docente actualmente. No es reconocido como un trabajador de lo intelectual, no se le reconoce su rol de pedagogo y de transformador de generaciones en el país. Por un lado, los distintos gobiernos no le han dado el estatus que de por sí merece el docente en cualquier sociedad, pero de otro lado, y hay que reconocerlo, tampoco el mismo docente, en su actuar social, comunitario e intelectual ha luchado por ganarse ese estatus de orientador, formador e intelectual como es reconocido el docente en sociedades como la europea.

Otro tanto está en las facultades de educación y en las normales, centros formadores de docentes. El replanteamiento de políticas educativas de formación docente no es acorde a las exigencias actuales. Las universidades públicas y el contexto generalizado es que las facultades de educación son el escampadero de quienes no alcanzaron otras carreras profesionales.

Una conciencia arraigada dentro de la sociedad, aún después de muchos años, es que si no hay más que hacer “hago una licenciatura”. Esa “última” opción ha entrado a hacerle daño a la profesión docente.

Este reflejo se repite desde toda la historia del país. Triana, A, afirma: “La formación de los maestros en Colombia ha sido tema de interés y preocupación en los diferentes ámbitos, procesos

y gobiernos, así como de los organismos internacionales; este tópico se encuentra implícito en la trayectoria de las políticas educativas del país”.

Estos tópicos a los que se refiere la autora en su análisis deberían conjugar reflexiones de tipo sociológico y, por supuesto, pedagógico, frente al quehacer docente, independiente de las políticas macroeconómicas del gobierno de turno, que han sido en últimas las que han moldeado la situación actual, tanto del docente como de la educación.

De todas maneras el tema educativo, y eso lo hemos venido insistiendo en el transcurso del estudio, no se puede desligar de la situación política del país.

Baste advertir que es a partir de la década del sesenta cuando a la educación se le empieza a reconocer su rol de importancia dentro de las políticas de desarrollo e incrustación del país en el espectro internacional. Este aspecto lo reconocen, también los estudiosos del tema. A propósito Triana, A, afirma que “Los albores de la segunda mitad del siglo XX vinieron acompañados de los primeros diagnósticos socioeconómicos realizados en América Latina, de los cuales Colombia se convirtió en pionero. El balance permitió reflexionar acerca de la gran deficiencia que el país tenía en materia de educación. En consecuencia, se hace necesario y relevante generar reformas educativas que respondan a los nuevos enfoques del desarrollo. La formación de maestros es relevante en la medida en que son ellos los llamados a darle sentido a la nueva lógica de la modernización de la sociedad y el Estado, fenómeno que adquiere su mayor despliegue en este período”.

Igual circunstancia se ha venido repitiendo y con mucha más claridad en estos últimos treinta años. ¿Pero, cuál es la visión de maestro que hoy tiene el país?. La del gobierno está muy bien definida en la Ley 115 del 94:

“El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad”. Artículo 104.

Esta definición de educador, planteada en la ley, requeriría en las actuales circunstancias, de una reflexión profunda y un replanteamiento desde lo más hondo del espectro nacional. Hablar de las expectativas sobre el trabajo escolar es atribuirle al docente la responsabilidad del estado de cosas que hoy se presentan en el país. No puede una sociedad tener sus expectativas fijadas única y exclusivamente en el rol y en el desenvolvimiento del maestro en la escuela, como si esta fuera el centro de todas las acciones nacionales. No gratuitamente el inconsciente colectivo siempre señala al docente y por ende a la escuela como el responsable de las conductas antisociales en los jóvenes.

Si bien tiene un rol formativo, la escuela no es el único espacio educativo del joven. La familia y la sociedad, con todos los medios de comunicación de que dispone tienen hoy una gran responsabilidad de la situación actual. Este replanteamiento de la definición de educador en la Ley General de Educación se hace urgente.

Mucho más cuando al centro de la discusión hoy se debate en la cátedra universitaria la función de las facultades de educación, como ya lo habíamos dicho, del papel de las mismas en la formación del nuevo educador.

¿A qué está llamado el docente de nuestra época?, ¿cuál es su formación y que responsabilidades le caben realmente en el contexto social? Los enfoques pedagógicos y los planes curriculares, a los cuales el docente no ha sido invitado (tampoco se ha hecho invitar, hay que aceptarlo) para su construcción, están acordes a su formación pedagógica y académica y responden estas a las exigencias de la nueva sociedad? Al respecto Arias, J, afirma: “En el caso

particular de la educación colombiana, el contexto educativo invita a la emergencia de múltiples reflexiones y acciones tendientes a la transformación de los procesos curriculares, de los enfoques pedagógicos, de teorías didácticas y de prácticas educativas, imbricadas en una relación sinérgica que permita a la educación definirse como uno de los factores del desarrollo de la sociedad”.

Está claro que muchos de los programas desarrollados desde el Ministerio de Educación no responden a la necesidad ni de la sociedad ni del estudiante. Es más, los mismos planes de estudio con los cuales se forma al nuevo docente desde las facultades de educación no responden al artículo 104 de la Ley General de Educación. No son las expectativas, de las que habla dicha ley, las que están plasmadas en los programas escolares.

Hoy el docente se encuentra ante un panorama complejo y limitante: por un lado está la exigencia de una sociedad que históricamente ha pensado que la escuela (y con ella, por supuesto el docente) tiene la fórmula mágica para resolver los problemas afectivos, morales, intelectuales y hasta sociales de los educandos, y , de otro lado está el gobierno exigiendo respuestas que él tampoco da y garantías de calidad que él tampoco ha proporcionado por su enfoque errado frente al tratamiento educativo. El replanteamiento del rol docente, de las políticas de Estado frente a lo educativo, el repensar del mismo maestro frente a lo que quiere y busca dentro de su desempeño pedagógico es una premisa para cambiar la realidad del sistema educativo. Es urgente hacerlo. Al respecto Arias, citando a Duque afirma: “Dadas estas condiciones, que plantean una visión sistemática de la educación, es importante resaltar, como dice Duque, que: “Las tendencias mundiales (UNESCO-CEPAL) muestran los rasgos relevantes de la llamada crisis de los sistemas educativos y definen orientaciones fundamentales para pensar

en las reformas escolares. Por un lado, esos rasgos han sido sistematizados de la manera siguiente por Ricardo Hevia (1992):

- Desarticulación y aislamiento del sector educativo, con otros sectores del Estado y la sociedad.
- Centralización y burocratización de la administración.
- Centralización en la enseñanza más no el aprendizaje.
- Ineficiencia del sistema, cuyos síntomas visibles se leen en los escasos logros en relación con las inversiones, la ausencia de aprendizajes relevantes para la vida”.

La lectura tanto de Duque como de Hevia resume con creces la situación educativa del país, por lo menos la de los últimos treinta años con todo lo que han implicado las reformas en el campo en mención.

Estos cuatro aspectos relevantes e influyentes de la situación educativa, no es ajena para Colombia. Tal como lo pudimos observar más atrás la modernización del aparato educativo del país fue muy tardía. Solo hasta hace cuarenta años se inició una verdadera construcción programática educativa que le ha permitido a la nación ir ganado espacios en el contexto internacional.

Propuestas e innovaciones pedagógicas, construcción de verdaderos centros educativos, revaluación de las facultades de educación en el país, profesionalización de la carrera docente, una construcción verdadera de legislación educativa, entre otros, le ha hecho cambiar, de alguna manera el panorama a la educación del país. Esto se llama administración educativa, administración que debe ser liderada, sin duda, por el Estado.

La administración educativa que tiene su asiento en la administración pública debe estar trazada por políticas estatales que le den legitimidad a nivel social de tal manera que si este es

asumido directamente por el Estado o confiado a los particulares, el desarrollo educativo de un país deberá tener siempre la guía y el seguimiento de los órganos oficiales y su control deberá ser continuo para que encuentre el consenso y el apoyo de la sociedad en general.

Un claro ejemplo de administración educativa se puede encontrar plasmado en las diferentes políticas educativas que se empezaron a trazar a partir de la década del sesenta en el país. La influencia de factores internacionales y la situación caótica de analfabetismo y falta de cobertura escolar obligó a cada uno de los gobiernos de turno a implementar toda una serie de normativas tendientes a definir de manera nacional, territorial y local responsabilidades directas frente al proceso de financiación escolar.

La creación de los FER (Fondos Educativos Regionales) mediante la Ley 33 de 1968, la nacionalización de la educación en el gobierno de Pastrana mediante la Ley 43 de 1975, la Ley 29 de 1989 mediante la cual se le entregan a los alcaldes una serie de facultades que les permitía manejar de manera absoluta las plantas de personal docente y, por último la expedición de la Constitución del 91 que a través de su artículo 366 señala los porcentajes e ingresos para los servicios públicos del país (la Constitución consagra a la educación como un servicio público), termina por catapultar el sentido de lo que es la administración educativa en Colombia.

Es evidente que el sector educativo, su estructura, su funcionamiento y su potencialización se encuentran aislados del Estado y de la sociedad. Es como un fantasma. Existe pero no es visible. Se sabe que está allí pero es utilizado solo para afanes burocráticos, prebendas políticas, encuadres económicos o, y es lo peor, para responsabilizarlo de las crisis sociales. En lo que tiene que ver con la centralización de su administración esta queda reflejada en la última contrarreforma educativa que le dio vida a la Ley 715 de 2001. Hoy los entes regionales quedaron relegados de las políticas educativas. Hoy lo grueso de dichas políticas se decide desde

el centro y, por supuesto, solo en educación desde los escenarios del Congreso de la República donde es muy poco lo que se sabe de temas educativos.

Visto al docente desde las políticas nacionales podríamos decir que este entra a ser un “trabajador” de la educación dentro de su establecimiento escolar. Si se lee atentamente el artículo 109 de la Ley General de Educación, encontramos que este direcciona que:

“FINALIDADES DE LA FORMACIÓN DE EDUCADORES. La formación de educadores tendrá como fines generales:

- a) Formar un educador de la más alta calidad científica y ética;
- b) Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador;
- c) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, y
- d) Preparar educadores a nivel de pregrado y de posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo”.

Una lectura atenta del artículo lleva a pensar que toda esta normativa, y este mandato, no tiene ningún asidero dentro de la realidad, no porque no se pueda convertir en realidad para el docente colombiano, sino porque este carece de los recursos logísticos y estatales para llevarlos a la realidad. Hablar de “alta calidad científica y ética”, “desarrollar teorías y prácticas pedagógicas”, son un saludo a la bandera.

En un estudio comparativo de todos los países de América Latina y Europa, la UNESCO realiza un análisis sobre Evaluación de desempeño y Carrera profesional docente. Este estudio arroja para los estudiosos muchos datos interesantes fundamentalmente en lo que tiene que ver con la manera como ingresan los docentes al sistema educativo de su país y dos, los requisitos para poder ingresar al mismo. Con excepción de Cuba en América Latina hay casi una

uniformidad. De todas maneras hemos querido hacer un cuadro comparativo entre Colombia, Finlandia y Suecia, estos dos últimos países que están destacados a nivel mundial por ser líderes en el campo educativo.

Un tema que ha sido de larga discusión y que han defendido los diferentes gobiernos es el del ingreso a la carrera docente. El estudio muestra que son básicamente tres los modelos a nivel mundial: por oposición, por concurso y por selección libre. Como puede verse en la Tabla No. 1 los métodos de selección de los dos países europeos es el de selección libre, que consiste, básicamente en la selección realizada por el propio centro escolar por una autoridad local y específicamente una junta escolar.

Tabla 1 Método De Selección De Los Docentes

Oposición (OP), Concurso (CO) o Selección libre (SL)

AMÉRICA					
Argentina	CO	El Salvador	CO	Paraguay	OP
Bolivia	OP	EE.UU., California	CO	Perú	CO
Brasil	CO	EE.UU., Carolina del	N. CO	Puerto Rico	SL
Chile	CO	Guatemala	OP	Rep. Dominicana	OP
Colombia	CO	Honduras	CO	Uruguay	OP
Costa Rica	OP	México	SL	Venezuela	CO
Cuba	-	Nicaragua	CO		
Ecuador	OP	Panamá	CO		
EUROPA					
Alemania	CO	Finlandia	SL	Malta	OP
Austria	CO	Francia	OP	Noruega	SL
Bélgica, Francófona	CO/SL	Grecia	OP	Países Bajos	SL
Bélgica, Flamenca	CO/SL	Hungría	SL	Polonia	SL
Bélgica, Valona	CO	Irlanda	SL	Portugal	OP
Chipre	CO	Islandia	SL	Reino U., I/G/IN*	SL
Dinamarca	SL	Italia	OP	Reino U., Escocia	SL
Eslovaquia	SL	Letonia (Latvia)	SL	República Checa	SL
Eslovenia	SL	Liechtenstein	SL	Rumania	OP
Estonia	SL	Lituania	SL	Suecia	SL
España	OP	Luxemburgo	OP		

* Inglaterra/Gales/Irlanda del Norte

El estudio afirma, además:

“Tampoco ha de olvidarse que el estímulo más eficaz para conseguir mejorar, es el interno. La función principal de las Administraciones no es generar estímulos externos para el buen desempeño profesional, sino crear las condiciones económicas, laborales y materiales para que pueda darse ese desempeño de calidad. Así, los sistemas de promoción horizontal no pueden, en ningún caso, alterar la política de dignificación de los salarios de todos los docentes sin excepción. Y esa política sí es imprescindible en muchos países”.

De todos es conocida las condiciones, no solo de tipo salarial de estos países sino las condiciones de infraestructura y, por supuesto, sociales en que se desarrollan las labores educativas en Finlandia y Suecia.

Esto lleva a la conclusión que los concursos de méritos no garantizan mejoras de calidad educativa. Es un aspecto importante, aunque, como hemos visto, hoy en nuestro país no se están presentando a estos concursos pedagogos o egresados de facultades de educación o normalistas sino toda clase de profesionales.

Esta determinación normativa de aceptar toda clase de profesionales y las condiciones sociales y económicas en que se desarrolla el trabajo escolar en el país determina, en gran parte, el cuadro de deserción, repitencia y cierre de centros escolares en el país.

Otro aspecto del estudio de la UNESCO tiene que ver con el tema de la autoridad responsable de la contratación de los docentes. Tabla No. 2

Tabla 2 Autoridad Responsable De La Contratación De Docentes

Autoridad central (AC), Autoridad intermedia (AI), o Centro docente (CD)

AMÉRICA						
Argentina	AI	El Salvador		CD	Paraguay	AI
Bolivia	AI	EE.UU., California		AI	Perú	AC
Brasil	AC	EE.UU., Carolina del	N.	AI	Puerto Rico	CD
Chile	AI	Guatemala		AC	Rep. Dominicana	AC
Colombia	AC	Honduras		AC	Uruguay	AC
Costa Rica	AC	México		AC	Venezuela	AC
Cuba	AC	Nicaragua		AC		
Ecuador	AC	Panamá		AC		
EUROPA						
Alemania	AC	Finlandia		AI	Malta	AC
Austria	AC	Francia		AC	Noruega	AI
Bélgica, Francófona	AI	Grecia		AC	Países Bajos	CD
Bélgica, Flamenca	AI	Hungría		CD	Polonia	-
Bélgica, Valona	AI	Irlanda		CD	Portugal	AC
Chipre	AC	Islandia		AI	Reino U., I/G/IN*	CD
Dinamarca	AI	Italia		AC	Reino U., Escocia	AI
Eslovaquia	CD	Letonia (Latvia)		CD	República Checa	CD
Eslovenia	CD	Liechtenstein		AC	Rumania	AI
Estonia	AI	Lituania		CD	Suecia	CD
España	AC	Luxemburgo		AC		

* Inglaterra/Gales/Irlanda del Norte.

Ni para el caso de Finlandia o de Suecia esta autoridad es la autoridad central, llámese gobierno nacional. Para el caso de Finlandia es una autoridad intermedia y en el de Suecia es el mismo centro docente. La autoridad intermedia viene siendo la autoridad municipal, aquella que está más cercana al centro educativo y que fue, precisamente, lo que acabó la Ley 715 de 2001 que llevó al Ministerio de Educación a asumir toda la educación a nivel nacional, quien se encuentra alejada de las problemáticas más cercanas de los centros escolares. Pero más que eso, desconoce la caracterización de cada uno de los centros escolares, mucho más en un país tan diverso como es Colombia con unas regiones muy bien caracterizadas en su particularidad.

Para el caso de Suecia es una Junta Directiva o un Consejo de Administración quien asume el seguimiento de la labor del docente, una estrategia aún más cercana pero que implica soluciones, también, más efectivas del contexto escolar.

Una de las conclusiones del estudio indica que:

“Obviamente existe una fuerte relación entre el método de selección y la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso, de tal forma que los países en donde es el centro docente el último responsable de la contratación, la forma habitual de selección es mediante selección libre”.

Podría decirse que si se llegará a implementar algún día este método en Colombia, habría que madurar mucho la idea y las condiciones de los Consejos de Administración para que sus miembros cumplieran unos requisitos muy exigentes de pertenencia a los mismos, como se dan en Finlandia y en Suecia.

Se podría pensar que la educación privada se asimila mucho más a la implementada en los dos países europeos en mención. De todos es conocido los resultados en pruebas saber y la brecha que existe entre los puntajes de la educación privada y la oficial. El seguimiento continuo de las autoridades institucionales o las Juntas de administración han demostrado ser más eficaces en la administración educativa. Es otro estilo de gerenciar la educación y en ello podrían radicar las falencias que se presentan en la educación pública, que además de ser burocrática es desconocedora de la administración educativa pero, además, ineficiente.

De todas maneras, a nivel de América Latina y Europa uno puede observar que las condiciones de los docentes son muy similares: requisitos para el acceso a la función docente, condiciones laborales (relación edad-tiempo de servicio), evaluaciones de desempeño, que para el caso de los países más desarrollados como Suecia, Suiza, Finlandia, entre otros, no se presenta.

La gran pregunta al centro de todo este cuadro comparativo es por qué la calidad educativa es superior en la mayoría de los países Europeos con relación a los americanos.

Hemos expuestos varias razones para el caso colombiano. El tratamiento político errado por parte del Estado y su percepción de la educación.

El replanteamiento de las facultades de educación en el país, las crisis históricas de la Normales Superiores, no es aquí secreto para nadie. Al respecto Arias afirma que “las reformas educativas para determinar la profesión docente se han dado en general, por el constante cambio normativo, no por una dinámica de política pública desde una visión más amplia...En este mismo sentido, el Decreto 3012 direccionó la reformulación de las escuelas normales superiores exigiendo el énfasis para la formación de los y las normalistas superiores sin bases investigativas concretas que determinen una lógica en la respectiva formación. Sumado a ello, muchas de las facultades de educación solo establecieron una relación de carácter formal con las escuelas normales”.

Esta no es una discusión reciente. Es una mirada de vieja data y es producto de análisis y propuestas entre los estudiosos del tema y entre quienes vemos la situación educativa del país desde otro aspecto. Ya en el año 51 se venía reflexionando sobre los claustros formadores de docentes y de su incapacidad para diferenciar entre la formación académica del nuevo maestro y su formación como pedagogo y los alcances que esto tiene para la sociedad. A propósito Beltrán y Cerquera, en su texto “Sobre la formación de maestros”, afirman:

“En suma, desde 1938, cuando la pedagogía al interior de la Escuela Normal Superior fue orientada hacia lo metodológico y procedimental, en el saber pedagógico colombiano comienza a configurarse una tensión o una separación entre *conocimientos disciplinares y pedagógicos*. Tal separación fue explicada por Sieber en 1951 de la siguiente manera:

“La facultad de Física quiere formar físicos y no profesores de segunda enseñanza; la Facultad de Química forma químicos y en especial químicos industriales, y así en las demás. La

formación de profesores entró en un segundo plano. (...) Los profesores así formados se sienten científicos y no profesores. (...) De ahí aparece el profesor que todo lo sabe y que nada sabe enseñar. El profesor que anda en la estratosfera y que se siente humillado si ha de bajarse al nivel del bachiller.”

Así las cosas, el nuevo docente se encuentra en medio de un caos institucional en el cual, como a principios de siglo pasado, cuando entre liberales y conservadores se peleaban las direcciones de las Normales Superiores, hoy no existe una política definida de formación docente, no hay acuerdos concretos entre las Normales y las facultades de educación, y por supuesto, al medio de la sin salida está el futuro educador.

El panorama de la educación en el país, sobre los estudios que mostrábamos en el primer capítulo sobre el desarrollo de las políticas educativas desde la colonia hasta hoy, en poco han variado. Hay políticas cortoplacistas, coyunturales, que no atienden a la necesidad real del país ni de sus comunidades, menos de su niñez y su juventud. El docente, en el centro de la discusión, tiene el reto histórico y la responsabilidad ética de definir su posición frente a esta situación. Arias lo define de la siguiente manera:

“Sin embargo, la profesión docente ha sido limitada por la normatividad, mal entendida como “política para la profesión docente”, en razón a que los procesos formativos se han asumido básicamente para responder a las exigencias legales”.

Estas exigencias a las que se refiere el autor son, nada más ni nada menos que las internacionales, las de la banca internacional, quien es la que traza las políticas macroeconómicas del país. Baste tener de ejemplo la imposición de las pruebas Pisa por parte de la OCDE.

Después de la promulgación de la Ley 715 del 2001 que reformó en gran parte la Ley 115 del 94, es bueno observar la visión de gobierno que se manejaba para ese entonces y la que solo siete años después se implementó en el país.

Baste leer los artículos 111, 112 y 113 de dicha ley sobre profesionalización docente, instituciones formadoras de educadores y programas para la formación docente, para darnos cuenta que la mirada del Estado frente a la educación y al gremio docente ha sido ligera. Y aún, con todo y esto, fue y ha sido una ley muy por encima de la actual, pues, aunque contiene vacíos estructurales estuvo más cercana a los ideales de la Carta Política.

Esta falta de aplicación de políticas educativas coherentes, despolitizadas, a largo plazo, lo que ha llevado a países como Suecia, Suiza o Finlandia a ser potencias en educación, ha llevado a Colombia a generar, entre otros, dos problemas mayores: uno, la mala calidad de la educación, y dos, lo que se ha dado por llamar hoy en día la tecnologización de la educación.

Por un lado, existe concentración de universidades en exclusivas ciudades del país. No existe un incentivo estatal para irradiar la universidad pública por toda la nación. Esto ha llevado a una situación muy difícil a muchos sectores de educadores para su capacitación y formación permanente. La deserción de docentes en el país de áreas que no les garantizan una subsistencia acorde a su profesión se ve en últimas reflejada en la baja cobertura escolar en muchas zonas de Colombia.

Dentro de las políticas internacionalistas del país este ha tratado de paliar estas deficiencias expandiendo educación tecnológica (llámese SENA), primero, con el fin de justificar su inoperancia administrativa y segundo su poca inversión en infraestructura educativa. En esto el docente ha sido desplazado y por ende la población beneficiaria de la educación. Unido al fortalecimiento de las carreras tecnológicas se ha unido a este fenómeno la tercerización, la

contratación y la privatización de la educación en el país. Este tema, que es sensible para los intereses del magisterio colombiano, viene siendo promovido por los últimos gobiernos de turno dentro de su política neoliberal.

Pero más allá de todo esto, la aplicación de políticas educativas tecnológicas tiene una razón muy bien fundamentada por parte del gobierno nacional: obedece a una política mundial. La tercera vía de la que es promotor el hoy presidente de Colombia propende a implementar políticas educativas tecnológicas, técnicas, especializadas, formadoras de mano de obra calificada para el desarrollo industrial contradiciendo el sentido humanista que el mismo promulga de tener el país más educado para el año 2025. Esta visión de educación ha lastimado la propuesta universal de una educación para el hombre no para el trabajo. La privatización, la tecnificación y la politización de la educación son las propuestas de los últimos gobiernos neoliberales del país.

Al respecto Gonzáles, afirma:

“Esta privatización se ha venido cumpliendo a través de dos modalidades: la contratación con instituciones educativas particulares o con la entrega en concesión de instituciones públicas a particulares... Estos modelos educativos diseñados desde los centros económicos mundiales, especialmente en materia de educación superior, tienden a ponerla al servicio de la producción, aprovechando solo su papel capacitador o instructor. Entrenar el recurso humano y ofrecerlo a las fuerzas de los mercados mundiales, es el paradigma educativo que se viene imponiendo desde finales del siglo pasado. Es una educación o instrucción global, que va camino a la uniformidad, hablada en un solo idioma, con formatos de aprendizaje para ser aplicados en cualquier lugar del mundo”.

Ante este panorama se afianza cada día más la idea de que los gobiernos de turno toman la educación como slogan de campaña más no como propósito de desarrollo social y humano que tienda a fortalecer la identidad nacional a través de propósitos comunes que hagan de un pueblo poseer una misma ruta o un mismo ideal de país.

El concepto de equidad para el actual gobierno dista mucho del que un país educado pueda tener. Cuando se ingresa a la página del Ministerio de Educación nacional y se lee lo que para ellos significa el término, no solo los docentes colombianos sino todo un país se siente excluido. Con razón Arias termina por concluir que:

“El actual gobierno considera la educación como los rieles por donde transitan las locomotoras del desarrollo, con lo que, las actuales políticas educativas no solo son la continuidad de la Revolución Educativa del gobierno precedente, sino su profundización y la reafirmación del enfoque economicista, impuesto por el modelo educativo global... Para ello, debe entenderse que la educación más que adiestramiento y capacitación es un proceso en el que los individuos, las organizaciones sociales, las sociedades y sus estructuras se hacen verdaderamente humanos; un proceso en el que aprendan a producir, pero antes que eso, aprendan a ser, a desarrollarse para la convivencia humana cifrada en el reconocimiento de la dignidad de la persona, en la paz, en la justicia, en la solidaridad, en el amor a la vida”.

He querido dejar esta última reflexión de Arias por considerar que resume este modesto repaso de lo que ha sido la educación en el país y sobre todo el tratamiento que le han dado los diferentes gobiernos, que como lo afirmara al inicio del escrito, más que hablar de un sistema democrático, habría que afirmar que lo que se vive en Colombia es una monarquía. Unas castas políticas que se encuentran enraizadas en lo más profundo de los poderes públicos de nuestro sistema político.

Aquí no hay diferencia entre los poderes ejecutivo y legislativo. Uno y otro conviven con un mismo sentimiento: el primero, considerar que todo el territorio nacional es una parcela que le pertenece a las castas políticas más tradicionales y, dos, legislar para el gobierno de turno con la esperanza de que aquel que detente el poder tenga toda la disposición con quienes le faciliten su gobierno.

Aquí no hay ánimo de educar a las clases marginadas del país. Al igual que Rafael Núñez, las burguesías de este país, que educan a sus descendientes en los mejores colegios y universidades europeas y norteamericanas, para que más tarde nos gobiernen, consideran que lo peor que pueden hacer con el pueblo es darles educación.

Nos queda el reto de luchar por una mejor educación, por un mejor sistema, que entienda que la joya de la corona está en la educación de la gente, que este es el camino del progreso, del desarrollo social, de la convivencia y de la equidad. Que el ejemplo de los países mejor posicionados en el sector educativo no sigan siendo ejemplos de monografías, sino que la convirtamos en una realidad para Colombia.

Bibliografía

- Banco de la República, (2006), “Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia”, Bogotá.
- Constitución Política de Colombia, 2014, LÉGIS Editores.
- Gajardo, Marcela, (2001), “La educación tras dos décadas de cambio. Qué hemos aprendido, qué debemos transformar?”, Madrid, Fundación Santillana.
- García-Huidobro, Juan E, (2001), “Una nueva meta para la educación latinoamericana en el bicentenario”, Madrid, Fundación Santillana.
- González, Ulfrades. Crisis y políticas educativas en Colombia.
- Herrera, Martha Cecilia, “Historia de la educación en Colombia. La república liberal y la modernización de la educación. 1930-1946.
- Ley 115 de 1994, Senado de la República.
- Murillo Torrecilla F. Javier (2007). Evaluación del desempeño y Carrera profesional docente. Ministerio de Educación y Ciencia de España.
- Tiana, Alejandro, (2001), “Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes”, Madrid, Fundación Santillana.
- Raymond L. Williams (1992). Novela y Poder en Colombia. Tercer mundo Editores. Bogotá – Colombia.