

El Sistema Educativo: viejos retos, nuevos desafíos



José Francisco Puello-Socarrás

José Francisco Puello-Socarrás es Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Máster en Administración Pública y estudiante de Ph.D. en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina). Este documento es producto del trabajo realizado en el marco de la investigación *La educación y lo público: tendencias y construcciones participativas en Bogotá*, financiado por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP y adelantado por el Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y por la Corporación ConCiencia Política. Correo electrónico: chez.josephco@gmail.com; chez_josephco@yahoo.es

Resumen

Los vínculos entre Política, Política Educativa y el concepto de Educación son cruciales para descifrar el actual panorama de la Educación en Colombia. Este artículo intenta vincular estos tópicos, haciendo énfasis en la calidad educativa. Muestra en qué sentido las lógicas globales y las dinámicas locales que influyen en los diseños de política educativa han tenido efectos negativos. Se exponen algunas variables que inciden en la calidad educativa, insistiendo, en que los objetivos en términos de calidad deben considerar la situación de los docentes, pivote fundamental para mejorar el escenario. Igualmente, se describen los posibles efectos del Tratado de Libre Comercio entre Colombia TLC y los Estados Unidos en términos educativos y una agenda propositiva que eventualmente sirva como punto de referencia para enfrentar los principales desafíos. El artículo expone cómo a pesar de que diversos estudios han llamado la atención sobre el tema educativo, en particular, frente a los problemas de calidad de la educación, aconsejando un cambio sustancial en las políticas y una transformación estructural del sistema educativo, se insiste en mantener la actual política de educación gubernamental.

Palabras clave: Educación, Política educativa, calidad de la educación, *Revolución Educativa*, Condiciones laborales docentes, Derecho a la educación.

Abstract

The links between politics, educational policy and the concept of education are crucial in order to understand current conditions of education in Colombia. This paper attempts to link these topics with emphasis on the quality of education. It demonstrates how the global logics and the local dynamics play their negative role in the design of educational policies. There are some variables that affect educational quality such as the current conditions of the teachers; The paper also describes the possible effects of the Agreement of Free Trade between Colombia and the United States, (TLC) in educational terms and an agenda that eventually would serve as point of reference to face the main challenges. In spite of the fact that several studies have called upon the attention on the educational quality standards, with recommendations on the needs of substantial changes in the policy and suggestions for a structural transformation of the educational system, the government insists in maintaining the same policy.

Key words: Education, Policy, Quality standards in education, *Educative Revolution*, Teacher's Labor conditions, Education's Rights.

Introducción

Entrado el siglo XXI resulta preocupante el estado actual de la educación tanto a nivel local como alrededor del mundo. Y es que parece ser que los viejos retos, hoy por hoy, continúan vigentes: como casi una década atrás, hoy menos de la tercera parte de los ochocientos millones de niños menores de seis años reciben algún tipo de educación; más de sesenta por ciento (60%) de niñas no tiene acceso a la enseñanza primaria; al menos ochocientos ochenta millones de adultos, en su mayoría mujeres, son analfabetos¹.

De hecho, los grandes problemas que desde antaño han sido identificados continúan sin solución. Tampoco han asomado las luces que indiquen una vía posible para superar el actual marasmo. La sensación es que muchas controversias públicas y políticas en Educación siguen convocando la urgencia que con justicia el tópico merece, pero sin ofrecer acciones concretas, afirmativas y sobre todo definitivas en torno al derecho *real* a la educación.

En este sentido, América Latina en general y Colombia, en particular, no han sido – ni pueden ser - ajenas a los desafíos que plantea esta situación. El *Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica* (2007) revela que en nuestro país un porcentaje significativo de jóvenes de 15 a 19 años o no ingresa al sistema educativo (30%) o deserta antes de terminar el ciclo educativo secundario (o también se encuentra cursando sus estudios con un fuerte rezago de edad); con Bolivia, Colombia figura dentro de los dos países iberoamericanos con menor tasa de escolarización promedio de la población total y rural, y con una pronunciada diferencia entre los niveles de *capital humano* en general con tres o más años de diferencia de escolarización; mantiene una baja capacidad de retención de los sistemas educacionales y máximo cincuenta por ciento (50%) de los alumnos completa el 9° grado². Particularmente, preocupa la calidad y pertinencia de la educación que se imparte. Como lo han dejado saber múltiples diagnósticos, sólo uno entre cuatro estudiantes de quinto grado y 1 entre 100 de noveno grado pueden combinar las operaciones matemáticas para resolver un problema de la vida diaria.³

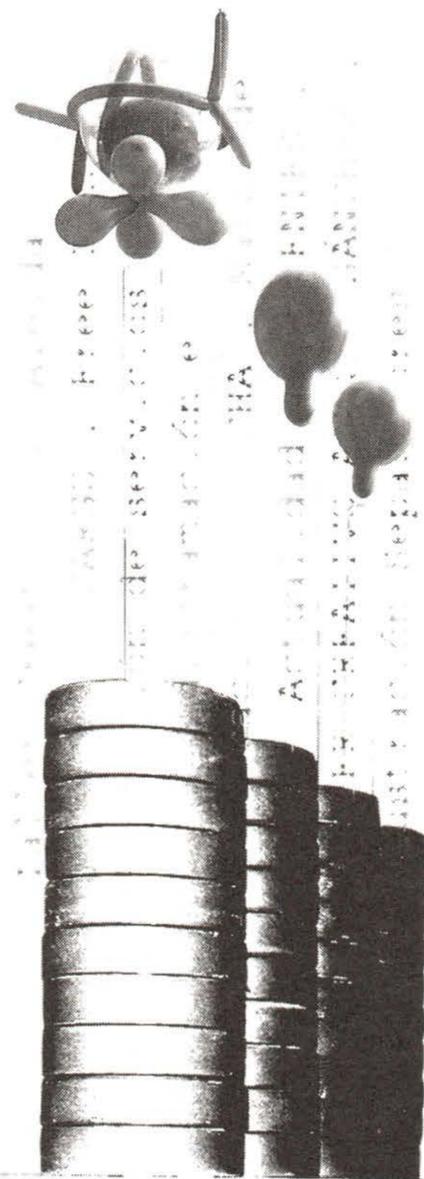
- 1 Foro Mundial sobre la Educación, *Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, Dakar (Senegal), 26 al 28 de abril de 2000. En el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar (Senegal) en el año 2000, 164 gobiernos y organizaciones asociadas del mundo entero contrajeron el compromiso de *aumentar en proporciones espectaculares, hasta 2015, las posibilidades de educación ofrecidas a los niños, jóvenes y adultos e hicieron suya una visión global de la educación, arraigada en los derechos humanos, y reiteraron la importancia que reviste el aprendizaje en todas las etapas de la vida, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar medidas especiales para llevar la educación a los grupos sociales más pobres, vulnerables y desfavorecidos*. Después de ocho años del mencionado encuentro, siguen identificándose los mismos problemas estructurales.
- 2 Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Chile: CINDA, 2007.
- 3 Programa de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. *Cantidad sin calidad. Un informe sobre el progreso educativo en América Latina*. Chile: PREAL, 2005. Disponible en: www.preal.org.

Así, en la mayoría de los aspectos la situación de la educación se torna neurálgica.

Por esto, nos proponemos reivindicar el vínculo - histórico y hasta polémico - entre *política* y *educación*, con el fin de mostrar en qué forma se han desarrollado los núcleos problemáticos en relación con las orientaciones en las políticas educativas y, con ello, esbozar el escenario al cual nos enfrentamos y cuáles caminos posibles y deseables pueden trazarse para la educación de nuestros pueblos. Daremos una mirada mucho más panorámica de lo que significa la *política educativa* en el marco de la sociedad actual en el sentido de interpretarla menos como una simple intervención estatal (o de cualquier tipo de autoridad) en el campo de la educación pública y privada que como la realización más concreta de los objetivos sociales comunes que tienden, de una manera u otra, a interrogarse y actuar sobre algunas materias de gran valor público es una exigencia inaplazable. ¿Qué educación queremos?, ¿cuál educación necesitamos?, y, respecto a esto último, particularmente: ¿la educación, para qué y para quiénes?, son algunos de los interrogantes que atraviesan esta discusión.

Inicialmente señalamos algunas tendencias globales de la educación a finales del siglo XX y comienzos del nuevo milenio, marco en el cual se ha desarrollado la política educativa colombiana reciente, haciendo énfasis en los aspectos sobre la calidad educativa, debate que – no sobra subrayarlo - hoy por hoy concita múltiples polémicas. Posteriormente, proponemos algunos tópicos relacionados con la calidad educativa, ampliando, sobre todo, en la perspectiva relativa a la situación docente en el país, una *variable* que nos parece de la mayor importancia para apuntar a mejorar el escenario educativo.

Finalmente, destacamos algunos efectos que posiblemente pueden afectar los marcos educativos en el actual proceso de globalización, particularmente, el impacto del Tratado de Libre Comercio TLC que ha ratificado Colombia con los Estados Unidos. El último apartado presenta una *agenda* en relación con el tema educativo, en el sentido de ofrecer alternativas ante la crisis. Nos parece que la opción de *democratizar* la discusión pero también la pertenencia, la responsabilidad y la participación de la sociedad toda en la educación es uno de los caminos que habrá que fortalecer para enfrentar los viejos retos y transformarlos en una oportunidad constante desde los nuevos desafíos.



Tendencias globales y locales de las políticas educativas recientes

Para nadie es un secreto que en los últimos años la educación mundial ha pasado de las manos de organismos especializados en educación (como la UNESCO) hacia la de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial quienes han influenciado las políticas educativas mundiales⁴.

Con ello, en América Latina la educación responde más a los objetivos globalizadores del capital trasnacional que a criterios humanísticos y a las necesidades sociales de los países *en vías de desarrollo*. La educación entonces ha terminado como un instrumento para reforzar el papel ideológico y la preparación de la mano de obra que requiere el *nuevo orden* económico-político, una mercancía más entre otras y en donde la lógica que debe regir su desempeño debe ser la del mercado.

En Colombia, desde finales de los años ochenta y hasta el presente, esta tendencia se ha traducido en varias propuestas, planes y programas y, en general, en diversas medidas que el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación han asumido consistentemente, desde las orientaciones del Banco Mundial, organismo que ha otorgado sistemáticamente una serie de préstamos (y con ello, condicionalidades) para que la política educativa pueda ser desarrollada⁵.

Estos *nuevos* criterios prácticamente han colonizado la hermenéutica de los referentes de diseño, implementación y evaluación de la política educativa, en sus principales componentes (calidad, cobertura, eficiencia), y, en general, sobre la concepción en torno a qué significa “la Educación”.

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

4 Bonal, Xavier. “The neoliberal educational agenda and the legitimation of crisis: old and new state strategies”, en: *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 24, No. 2, abril de 2003.

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

Desde el órgano rector de la educación en el país, el Ministerio de Educación Nacional, el financiamiento de la educación ha transitado hacia criterios de *subsidio a la demanda* (concepto de la educación como *inversión*) acabando por sustituir en el largo plazo la financiación directa del Estado por el gasto privado y transferir así su responsabilidad institucional hacia las familias y los particulares. Aunque este enfoque se ha desarrollado muy especialmente dentro del ámbito de la educación superior y técnica, no obstante, toda la educación se regula bajo el mismo esquema. Se ha logrado entonces adjudicarle al sector privado y al *sector no-estatal*, un mayor espacio y preponderancia, bajo el argumento según el cual la competencia garantizaría una (supuesta) mayor calidad educativa.

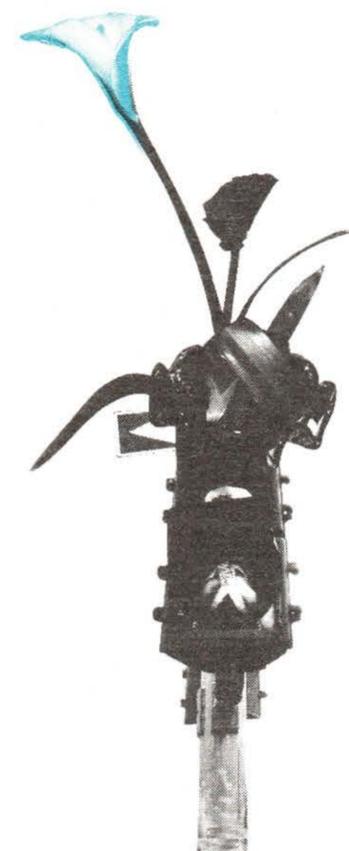
Este esquema se ha completado, adicionalmente, con el financiamiento de *riesgo cero* y la focalización del gasto, estrategias que pretenden centrar los esfuerzos financieros del Estado en los sectores de la población *menos favorecida*, negando la realización universal e incluyente del derecho a la educación. La financiación estatal para este tipo de población que se considera de *estratos medios*, deberá ser autofinanciada.

Por supuesto, este hecho no considera las especificidades de las sociedades latinoamericanas ni los indicadores sociales más optimistas que, para el caso de Colombia, revelan un incremento progresivo de la pobreza (alrededor del 50%) y de las desigualdades sociales; por ello, que el derecho a la educación no es sino una formalidad, fuertemente supeditado a los vaivenes del mercado educativo. El acceso a la educación, por ejemplo, queda atado a una decisión de tipo individual que deberá ser tomada por agentes de mercado y no con base en un modelo de Derechos que reivindique el sentido ciudadano y el valor de la educación como forjadora de una sociedad auténticamente democrática⁶.

Precisamente, con la *Revolución Educativa* el matiz característico de las políticas en materia educativa se profundiza este modelo y, así, un concepto específico de la Educación.⁷ Hasta el momento, los resultados no han sido desde ningún punto de vista alentadores y, antes por el contrario, han profundizado un panorama realmente sombrío en el campo de la educación - pública y privada - en Colombia.

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

7 El Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, al decir de Carlos Alberto Lerma Carreño, asesor de la Corporación Viva la Ciudadanía, tiene dos problemas centrales al formular la política educativa: “1) tiende a englobar la educación como educación para el trabajo, y 2) Persiste en la ausencia de una política educativa tendiente claramente a la garantía del derecho a la educación”. Lerma Carreño, Carlos Alberto, “La educación en el Plan de Desarrollo 2007-2010”, en: www.viva.org.co.



En términos de la *calidad educativa* los resultados del “*modelo*” han sido desalentadores. Y aunque diversas voces desde el mismo Estado, la sociedad civil y diferentes organizaciones no-gubernamentales han venido llamando la atención sobre un déficit educativo, en especial, en términos de la calidad, uno de los componentes centrales del núcleo esencial de la educación y una de las grandes obligaciones del Estado, sin que hasta el momento se vislumbran por parte del Gobierno Nacional, transformaciones sustanciales⁸. En todos ellos se ha señalado que la *Revolución Educativa* “no parte del concepto de la educación como derecho” y se trata de un sistema excluyente y discriminatorio⁹.

La Calidad Educativa: ¿qué, cómo, dónde...?

Resulta bien alarmante el estado en que se encuentra la calidad educativa en Colombia. El problema, además de complejo, convoca la mayor importancia para el futuro del país. Pero, ¿en qué sentido podríamos hablar de una deficiente calidad educativa? Un breve diagnóstico de la situación sería un paso fundamental no sólo para reconocer las debilidades del problema sino también ofrecer mejores alternativas y salidas estructurales

que nos permitan en el corto, mediano y largo plazo enrumbar el destino de la educación no solamente desde una óptica estrecha y pragmática *cuantitativa*, como hasta ahora parece ser lo convenido sino dar cuenta de sus aspectos integrales, amplios y humanistas de tipo *cualitativo*.

Estudios recientes han encontrado que las variables que intervienen directamente en la denominada *calidad educativa* pueden resumirse, por un lado, desde los *Insumos asociados con el Hogar*, particularmente, con la educación de los padres y su salario y, por otro, desde los *Insumos relacionados con la escuela*: con el gasto por alumno, la relación alumno/docente; y, la experiencia docente y su salario¹⁰.

El consenso internacional señala que los antecedentes familiares, los indicadores socio-económicos locales y, en general, los llamados *insumos de los hogares* desde el punto de vista de la calidad educativa en relación con los de la escuela son sumamente significativos¹¹. Una educación de calidad depende entonces de la *calidad de vida* e, inversamente. Se trata de un círculo que puede tornarse virtuoso: mejor calidad de vida lleva a una mejor calidad educativa y ésta a mejorar todavía más la calidad de vida; o, desafortunadamente, un círculo vicioso,

8 Maya Villazón, Edgardo José. “El derecho fundamental a la educación”, en: *Procurando*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, No. 45, junio de 2006. El Estado colombiano incumple la obligación contenida en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en el sentido de “mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”. También incumple la recomendación en el sentido de adoptar “medidas para mejorar la calidad de la educación secundaria y las condiciones materiales de los docentes” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*. Bogotá, octubre de 2003. AA.VV. *Informe del progreso educativo en Colombia: hay avances pero quedan desafíos*. Bogotá: Sanmartín Obregón, 2006.

10 Heinesen, E., Graversen, B. K. “The effect of school resources on educational attainment: Evidence from Denmark”, en: *Bulletin of Economic Research*, Vol. 57, No. 2, 2005. Pg.109-143.

como el que seguramente, estamos padeciendo. Pero, el gasto en educación y la cantidad, calidad, cualidad y cualificación de los docentes resultan fundamentales para el logro de las expectativas en calidad.

En Colombia, los estudios han confirmado que el nivel socio-económico tiene efectos positivos en la *calidad de la educación*¹². Ciertamente, los alumnos de los colegios privados tienen una mejor calidad educativa, sobre todo, en estratos socioeconómicos medios y altos aunque, en el caso de los estratos bajos los colegios públicos resultan ser mejores.¹³ También que el aumento en el gasto por alumno posee un efecto positivo en la calidad educativa mientras que los niveles de pobreza y la desigualdad social la afectan desastrosamente¹⁴. Últimamente se ha llamado la atención sobre la importancia que tiene, por un lado, la infraestructura de los colegios (laboratorios, biblioteca, canchas deportivas) y, por otro lado, la ubicación del colegio en zonas urbanas, que las instituciones ofrezcan el “bachillerato académico”, la jornada de funcionamiento (mañana o completa) y la existencia de *talleres de padres*, por sus impactos positivos en la calidad.¹⁵

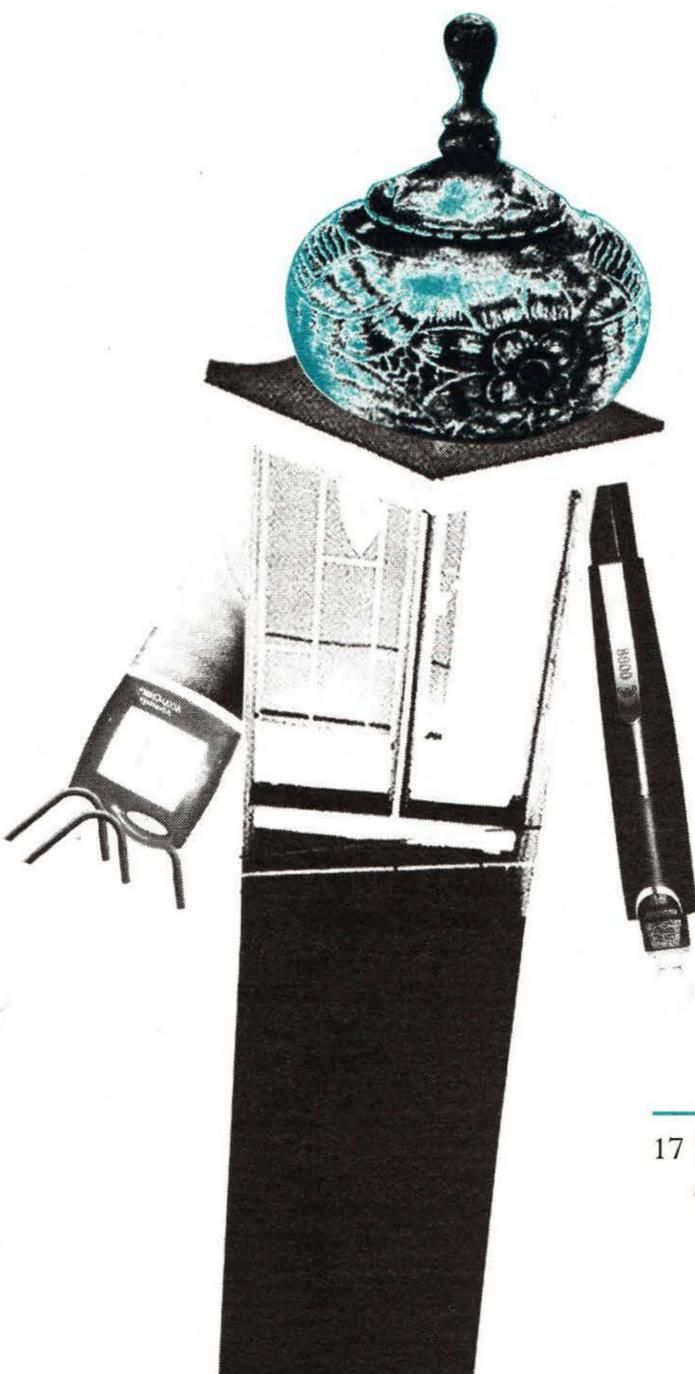
Por ello, la nueva disminución de los recursos para la Educación (Segunda Reforma al Régimen de Transferencias y Reforma a la Ley 115 de 1994) que, desde luego, reducen el gasto por alumno y la posibilidad de invertir mayores recursos en la mejora de la calidad docente, pivote sustancial del concepto de calidad educativa reflejan la inexistencia de una voluntad política y la clase de compromiso del Gobierno con el tema. De igual manera, resulta muy grave que el Gobierno haga oídos sordos al sinnúmero de estudios, de reciente publicación que siguen confirmando los resultados de las investigaciones adelantadas, año tras año y que para la fecha no sorprenden y se tornan hasta repetitivas con los diagnósticos:

*Al evaluar los resultados del sistema educativo público durante los últimos años, se observan aumentos importantes en los niveles de cobertura en primaria y secundaria, pero no se registran mayores avances en calidad...*¹⁶

- 11 Todd, P. E., Wolpin, K. I. “The production of cognitive achievement in children: Home, school and racial test score gaps”. Working Paper No. 04-019. Penn Institute for Economic Research, Department of Economics, University of Pennsylvania: Pennsylvania, 2004.
- 12 Piñeros, L., Rodríguez, A. “Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: un estudio en Colombia”. LCSHD Paper Series 36. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano: Washington, 1998.
- 13 Núñez, J., Steiner, R., Cadena, X., Pardo, R. “¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?” Archivos de Economía 193. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, D.C., 2002.
- 14 Mina, A., “Factores asociados al logro educativo a nivel municipal”. Documento CEDE (2004-15), Bogotá: Universidad de los Andes, 2004.
- 15 Iregui, Ana, Ligia Melo y Jorge Ramos, “Análisis de la eficiencia de la educación en Colombia”, Documentos del Banco de la República, 2007.
- 16 Iregui, Ana, Ligia Melo y Jorge Ramos. “La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales”, en: *Revista de la Universidad del Rosario*. Bogotá, No. 9, Diciembre 2006. Pg. 177.

En el último informe de seguimiento de la UNESCO a los objetivos de Dakar en el año 2.000, titulado: “Educación para todos en 2015: ¿alcanzaremos la meta?”, se propone contundentemente que “*las políticas de los poderes públicos pueden transformar los sistemas educativos, si se da una voluntad política y se proporcionan los recursos adecuados*”¹⁷. Desde luego, ninguna de las dos condiciones existe por el momento en nuestro país.

Por el contrario. Muchos aspectos de la *Revolución Educativa* manifiestan retrocesos. Antes de la Carta de 1991, la prioridad de los planes de desarrollo educativo estaba en *aumentar la cobertura* y *masificar la educación*, subordinando sistemáticamente el tema de la calidad. Con la Constitución de 1991 se avanza en el concepto de la *calidad* en la educación como uno de los aspectos centrales y que debía tener un privilegio desde el punto de vista institucional. Ahora, con la política de los gobiernos de A. Uribe, los avances constitucionales se desconocen, retornando a *los tiempos de la cobertura* con una educación de baja calidad o sin ella. No obstante, afortunadamente, el panorama no es únicamente desolador. Diversas experiencias locales en el país han demostrado que con voluntad política y un auténtico sentido social, sí es posible avanzar en transformaciones de fondo. Han podido improvisar – en el buen sentido del término – los estándares educativos y ofrecer más y mejor educación para sus ciudadanos. Desafortunadamente, se trata de expresiones aisladas y no de la generalidad del diseño en política educativa en Colombia.



17 UNESCO. “Educación para todos en 2015: ¿alcanzaremos la meta?”, en: *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo*. París: Ediciones UNESCO, 2008.

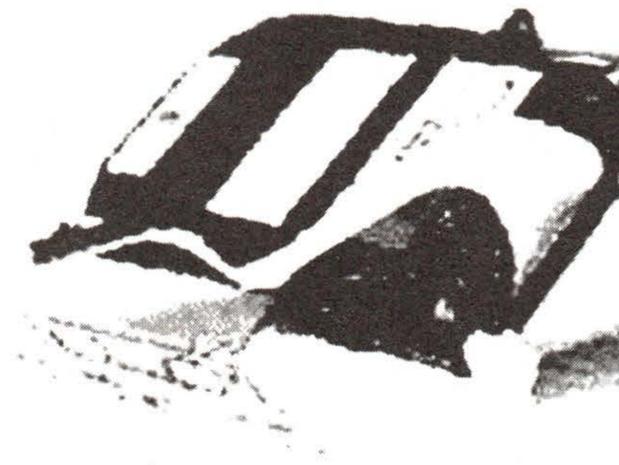
La situación docente: pivote de la calidad educativa

Un estudio del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de Los Andes propuso tareas urgentes desde el punto de vista de la calidad docente, sin lugar a dudas, factor esencial para poder hablar de *calidad educativa*. El informe llamaba la atención en estos términos:

El análisis de la calidad de la formación de los docentes y el desarrollo de propuestas para mejorar su situación laboral y profesional, de tal manera que se mejore el estatus de la carrera docente...¹⁸

Uno de los aspectos que más resalta en las reformas educativas recientes es la situación precaria a la que ha sido arrojada la profesión docente. Son dramáticas – por no decir, trágicas - las condiciones en las que el Estado colombiano, bajo la conducción de las dos últimas administraciones pero especialmente durante el mandato vigente, ha lanzado la labor docente.

La política educativa, concebida como un todo, ha tenido un efecto adverso frente a la vulneración y precarización sistemática de los *derechos laborales* de los docentes. Aquí, preocupa igualmente la situación colombiana en relación con los efectos colaterales y la incidencia que tiene la inestabilidad en el desempeño profesional y en general sobre el desempeño del sistema educativo en su conjunto así como frente a las garantías y obligaciones estatales para satisfacer el derecho a la educación consagrado así por la Constitución Política de Colombia vigente¹⁹.



Efectivamente, entre los años 2001 y 2002, con la entrada en vigencia – entre otras - de la Ley 715 de 2001 (la cual consagra un *Sistema General de Participaciones* que permite organizar una nueva asignación de recursos para prestación de los servicios sociales de educación y salud), la expedición del *Estatuto de Profesionalización Docente* (Decreto 1278 de 2002) y la Directiva No. 15 (que estableció los mecanismos para organizar la planta docente) se han venido adelantando una serie de acciones gubernamentales en el campo educativo, animadas en la tesis del ajuste fiscal del Estado desfavorables para esperar un mejoramiento de las condiciones materiales e inmateriales (culturales, de conocimiento, formación), en últimas: ¡de la calidad de vida! del personal docente que suponen avances positivos para la integridad del sistema educativo.

18 CEDE. “Balance del Plan de Educación. Informe final”. Bogotá: Universidad de Los Andes, junio de 2006. Pg. 90.

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

Los ejemplos, en este sentido, sobran: la deslaboralización y flexibilización en la contratación docente al vincular formalmente a maestros de la jornada de la mañana por lapsos de 10 horas semanales mientras se les paga para que trabajen en la jornada de la tarde (o en la noche) bajo el sistema de *hora-cátedra*; frecuente incumplimiento en el pago salarial y en las prestaciones sociales²⁰; el énfasis en las denominadas *competencias básicas* que han llevado al despido masivo de los profesores sin alternativa de permanencia o solución laboral; la *utilización de la capacidad instalada* que ha implicado el aumento de la relación estudiantes/docente y que ha inducido a que en cada aula de clase tenga un mínimo de 50 a 60 estudiantes, saturando la actividad docente en un claro atentado contra la dimensión pedagógica y la calidad educativa, hasta el punto de extralimitar los estándares internacionales.²¹ En fin, no se garantizan

las condiciones idóneas para el pleno desempeño de la actividad docente ni para garantizar a los niños, niñas y jóvenes educación de calidad²².

Desde luego, en términos de calidad estos hechos son sustantivos. Recientemente la UNESCO, ha denunciado estos hechos que sirven de reflejo a la situación colombiana en esta materia y que, insistimos, amenazan el tema de la calidad educativa:

*Muchos gobiernos están contratando a maestros interinos para ahorrar en los costos y aumentar rápidamente el número de docentes, pero allí donde esos maestros no reciben una formación adecuada y no gozan de condiciones de trabajo apropiadas, este modo de proceder podría tener en el futuro repercusiones negativas en la calidad de la educación*²³

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

21 “El recurso al hacinamiento prescindiendo de cualquier consideración pedagógica y atendiendo exclusivamente a los requerimientos del ajuste fiscal en contra de la inversión social, contrasta abiertamente con la tendencia mundial – incluyendo a Cuba y Estados Unidos⁸ que busca una relación maestro alumno de 1 a 20, para favorecer la calidad de los procesos educativos”. XX. Adicionalmente, el Decreto 1850 de 2002 introdujo la política de “racionalización y maximización de tiempos”, con la sola excusa de obtener “mayor eficiencia” pero que, en últimas, amplió la carga laboral evitando nuevos nombramientos. Como planteó la Federación Colombiana de Educadores: *Con estas medidas se incrementa la carga de trabajo docente de preescolar y primaria en aproximadamente 33.3%, y en secundaria se denota un aumento equivalente al 46.6%*. FECODE, “Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral, a propósito de los Decretos 1850 y 3020”, en: www.fecode.edu.co.

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

23 UNESCO, *Op. Cit.* Pg. 6.

Desde el punto de vista de la formación docente, también queda claro que el antiguo modelo encargado a universidades como la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, originalmente concebidas para la formación de docentes, prácticamente ha desaparecido. Éstas se han convertido en instituciones sin relevancia alguna, sin liderazgo definido en los procesos de formación de docentes y desde hace mucho tiempo dejaron de asumir un rol orientador en las pautas para la política en materia de recursos humanos para la educación en Colombia²⁴.

Esta situación avalada por las decisiones gubernamentales han arrastrado a la mayoría de las Universidades Públicas a la *desfinanciación*²⁵, la pérdida de la autonomía universitaria y a su privatización pues consideran *inviabile* la educación superior de carácter público²⁶; esto sin insistir demasiado en los sistemáticos ataques y la estigmatización promovida, incluso, desde la más altas esferas del Gobierno.

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

Como es sabido, el escenario en que se debate el conflicto nacional ha hecho cada vez más difícil el ejercicio de la profesión docente, vulnerando – entre otras cosas – la libertad de enseñar. Más grave resulta ser el desentendimiento por parte del Estado y la falta de voluntad del gobierno colombiano para enfrentar el problema pues en muchos casos las maestras y maestros *son asesinados, amenazados o víctimas del desplazamiento forzado por el hecho de ejercer la profesión docente sin que medie actuación estatal o, cuando menos, se cumpla con la obligación de resguardar sus vidas. Esto, sin considerar que en las condiciones de abandono en que se encuentran, [los docentes] son personas muy vulnerables a la violencia sociopolítica.*²⁷ Nuevamente, el panorama de las maestras y maestros es abrumadoramente desolador:

24 Fabara Garzón, *Op. Cit.* Pg. 30-31.

25 Durante el año 2004 se descontó de las Universidades públicas el 4%; el descuento se ha triplicado (12%) en dos años. Para el 2004, igualmente, el presupuesto aprobado a las universidades fue inferior al del 2003 y apenas superior al del 2002. Arboleda, Gloria Cecilia, “El libre comercio (ALCA o TLC) y la educación superior, en: AA.VV. *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006. Pg. 21.

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

27 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Op. Cit.* Pg. 27.



Durante el período analizado (julio de 1996 y junio de 2003), 400 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida por razones sociopolíticas: 335 víctimas de homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales y 43 víctimas de desaparición forzada. Cuatro educadoras y educadores fueron muertos en combate entre los grupos armados del conflicto. Además, 1003 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la integridad personal: 958 víctimas de amenazas; 5 víctimas de lesiones personales por abuso de autoridad; 19 víctimas de lesiones personales causadas por atentados; un educador resulto herido en medio de los combates entre los grupos armados del conflicto; y 20 fueron víctimas de tortura previa al homicidio. En total 30 educadoras y educadores fueron víctimas de detención arbitraria. Se desconoce cuántas maestras y maestros han sido víctimas de secuestro. Se desconoce también cuántas maestras y maestros han sido víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, puede afirmarse que muchas educadoras y educadores son víctimas de esta violación a los derechos humanos²⁸

Lamentablemente, las estadísticas antes que mejorar, empeoran. Por ejemplo, durante el año 2005, la oleada de atropellos, detenciones y atentados contra la integridad física de los educadores fue inusitada, casualmente en un período en que se realizaban movilizaciones en contra de las irregularidades en el concurso de méritos adelantado por el Ministerio de Educación Nacional para proveer cargos docentes.²⁹ Vale la pena señalar – como lo han reiterado en varias ocasiones la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos – que, en especial, son los docentes sindicalizados *los blancos predilectos en esta situación de violencia*³⁰. Con lo cual, la libertad sindical y sus derivados continúa siendo violentada y no posee las debidas garantías institucionales, a pesar de las insistentes recomendaciones de diversos organismos internacionales. Hasta junio del presente año once educadores habían sido masacrados.

28 *Ibíd.*, Pg. 42.

29 El fatídico saldo dejó aproximadamente 50 docentes detenidos arbitrariamente, más de 30 heridos y una profesora asesinada, en pleno ejercicio de su profesión! Ciertamente, este hecho corrobora una situación general de los docentes colombianos: “los educadores han venido siendo objeto de sistemáticas presiones y hostigamientos por su actividad o afiliación sindical, han sido liberados de sus cargas académicas sin aparentes justificaciones, algunos centros educativos se niegan a recibirlos como causa de su acción sindical, se les retienen salarios arbitrariamente, y en el caso de ser amenazados, son reubicados en zonas de mayor peligrosidad”. Escuela Nacional Sindical, “Violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores sindicalizados en Colombia”. Informe del 1° de enero al 20 de abril de 2005.

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

Globalización vs. Internacionalización de la educación

Lamentablemente debemos insistir en que por el momento no parece existir una decisión de modificar las condiciones actuales. Es un hecho que las directrices en materia educativa en el país no se transforman sino que se mantienen y se profundizan.

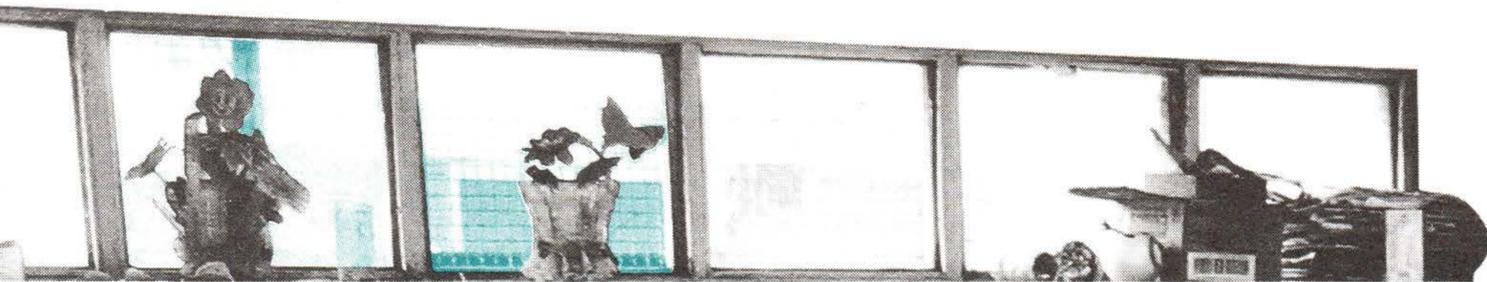
Muestra de ello, son los impactos sumamente desastrosos que tendrá el Tratado de Libre Comercio que Colombia ha ratificado con los Estados Unidos – aunque todavía no está firmado por dicho país –. Algunos de estos efectos podemos enumerarlos como sigue, en términos de la Educación Superior, eslabón final del sistema:³¹

- Da vía libre al acceso al capital transnacional y al comercio en el sector educativo, situación que favorece directamente a los Estados Unidos, que es quien domina la exportación de este servicio³²
- Los compromisos que se adquieran son irreversibles pues, una vez abiertas las fronteras, ningún país puede cerrarlas so pena de correr con las consecuencias indemnizadoras que se consignan en el Tratado.

- El Tratado acoge las reglas de “*Trato Nacional*” y de “*Trato de la Nación más favorecida*”, indicativas que cualquiera de las partes puede exigir que se le aplique la norma o condición que más favorezca sus aspiraciones de ganancia. Se parte de una igualdad supuesta de las partes y los oferentes que no tiene correlato en la realidad de ambos países.
- Prohíbe limitar el número de proveedores extranjeros que pueden ingresar al país.
- Prohíbe limitar el valor de los servicios (matrículas) o de la infraestructura que el proveedor establezca para competir con los nacionales.
- Prohíbe limitar el tipo de persona jurídica que se utilice para prestar el servicio. Un país no puede exigir que quien ofrezca el servicio lo haga a través de *Instituciones sin ánimo de lucro*, tal y como se exige hoy en Colombia.

31 Estas disposiciones del TLC aplicadas a la educación superior. Arboleda, Gloria Cecilia. “El libre comercio (ALCA o TLC) y la educación superior, en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006, Pg. 21.

32 Vale la pena anotar que de las 502 mejores universidades del mundo, EUA tiene 170 (34%) y Colombia no tiene ninguna. Otro dato: el presupuesto con el que cuenta la Universidad de Harvard en los EUA, representaría el 56% del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, el ICETEX y COLCIENCIAS en conjunto; los recursos de Harvard son cinco (5) veces mayores al de *todas* las universidades públicas del país, lo que hace en la práctica imposible “competir” en condiciones de “igualdad” frente a la educación estadounidense.



- Con lo establecido en términos de *propiedad intelectual*, las nuevas posibilidades de patentar y el alargamiento en los períodos de monopolio de las transnacionales sobre las innovaciones científicas y tecnológicas imposibilitarían imitar tales desarrollos, hasta para incursionar en campos de tecnología de bajo perfil. La conexión del sistema educativo – especialmente el universitario – será nula y sin estímulos para invertir en él y lograr así una educación de alto nivel y calidad.

Desde luego, no se pueden forjar las mejores expectativas en materia de calidad educativa cuando no se han tomado las medidas que permitan no sólo mejorar la calidad educativa sino garantizarla más allá de los vaivenes del mercado global y la competencia en este terreno y, mucho menos, cuando es evidente que no existe ni un proyecto educativo de carácter nacional ni definiciones claras en este sentido.

Democratizar, democratizar, democratizar...

Dado el panorama bastante opaco que hemos descrito es sumamente urgente replantear el horizonte excluyente e individualista de la educación colombiana – y, desde luego, latinoamericana – que ha sido impuesto bajo el modelo tecnocrático dominante. Este es un desafío que no puede quedar en la retórica. Debe asumirse con la mayor responsabilidad por parte de los maestros, maestras, padres de familia, gremios, intelectuales (de la educación, sobre todo) y, en últimas de la sociedad como un todo.

Por ello, es imperativo *reactualizar la agenda* para construir pensamiento para la acción y poder conquistar los espacios con el fin de reivindicar la educación en una perspectiva democrática, es decir, bien diferente a la que, por ahora, nos han sometido. Algunas de ideas-guías que se intentan a continuación, pueden dar luces sobre los *contra-giros* que exige el actual panorama:³³

- *Reconstruir la idea del derecho a la educación*: integrando componentes de calidad y rechazando la idea reducida del actual proyecto, concentrado en lograr “buenas estadísticas”, sobre todo en cobertura y financiación para *desmercantilizar* el concepto de “lo educativo”.

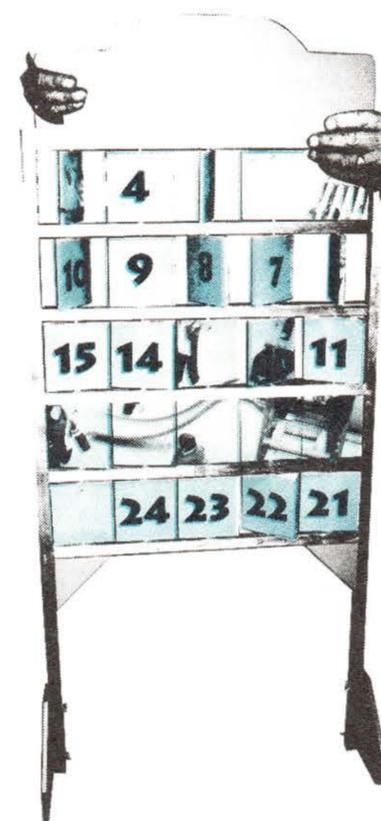
- *Refundar una visión sobre lo público:* El discurso sobre el “servicio”³⁴ (de corte individualista) ha socavado tanto el “derecho” y la responsabilidad eminente “social” de la educación. Hay que refundar la dimensión pública de la educación bajo un enfoque ciudadano (socialista y colectivo).
- *Reconstruir una concepción integral del fenómeno educativo:* ante la desnaturalización del proceso que ha reducido la escuela a un lugar de “lo productivo” y “el consumo” y que tiene como objetivo “dotar de competencias individuales” para la empleabilidad sobreponer interrogantes y soluciones que consideren la educación desde sus orígenes modernos humanistas que rijan su ámbito a partir de sus propias lógicas, “las educativas” y no las empresariales o las del mercado.
- *Endogenizar las discusiones internacionales:* se requiere una actitud preactiva de los grupos nacionales con capacidad para conocer las discusiones internacionales y endogenizar las discusiones.
- *Construir un debate público sobre lo político-pedagógico:* el cambio de paradigma educativo es absolutamente necesario. Hay que revalorizar el rol de la pedagogía en este momento para la educación.
- *Fomentar los movimientos sociales de la educación y la pedagogía:* El cambio debe ser motivado más allá de los gremios y el gobierno, involucrando a la sociedad como un todo. En este sentido, la movilización pedagógica es un elemento irrecusable desde el punto de vista de la construcción de nuevas perspectivas.
- *Recuperar al maestro como sujeto del saber:* la insistencia “colonizadora” en los programas y currículos, en donde los maestros dictan cursos realizados por expertos desconoce el papel de *sujeto social* que representa el maestro y simplemente lo ubica como un objeto más dentro del sistema. Los maestros y maestras deben recuperar su dimensión de sujetos y constructores del saber para que, entonces, se resane la relación práctica de su ejercicio profesional con la sociedad, teniendo un nuevo estatuto cultural y salarial que permita crear las condiciones adecuadas para su despliegue.
- *“Re-conocer” los procesos de transformación escolar:* Muchas experiencias muestran procesos que emergen como respuesta y resistencia crítica a las actuales condiciones. En esta medida, revalorar la educación como construcción desde lo cotidiano potencia innovaciones y experiencias significativas que pueden ser interesantes para transformar la realidad de la educación desde estos lugares privilegiados.

33 Se trata de las sabias recomendaciones hechas por Marco Raúl Mejía y que deben servir como un horizonte guía del pensamiento y las acciones en este sentido. Cfr. Mejía, Marco Raúl. “Reformas educativas de la globalización. Análisis del caso colombiano” en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006. Pg. 178-180.

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

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

En últimas, *democratizar* significaría deconstruir nuestro presente para construir en autonomía nuestro futuro; levantar voces y constituir nuevos lugares que hagan posible realizar a la educación como *el* elemento que propicie los cambios y las alternativas a la actual crisis. Por encima de todo, que pueda hacer realidad el sueño de que otro mundo y otra educación son posibles.



Bibliografía

- AA.VV. *Informe del progreso educativo en Colombia: hay avances pero quedan desafíos*. Bogotá, D. C.: Sanmartín Obregón, 2006.
- AA.VV. *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006.
- Arboleda, Gloria Cecilia. “El libre comercio (ALCA o TLC) y la educación superior”, en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006.
- Bonal, Xavier. “The neoliberal educational agenda and the legitimation of crisis: old and new state strategies”, en: *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 24, No. 2, abril de 2003.
- CEDE. “Balance del Plan de Educación. Informe final”. Bogotá: Universidad de Los Andes, junio de 2006, Pg. 90.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Chile: CINDA, 2007.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). “La libertad de asociación y los derechos políticos”, [en línea] <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-9.htm>].
- Escuela Nacional Sindical. “Violaciones a la vida, a la libertad y a la integridad de los trabajadores sindicalizados en Colombia”. Informe del 1° de enero al 20 de abril de 2005.
- Fabara Garzón, Eduardo. *Situación de la formación docente inicial y en servicio en Colombia, Ecuador y Venezuela*.
- FECODE. “Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral, a propósito de los Decretos 1850 y 3020”, [en línea] <http://www.fecode.edu.co>.
- Heinesen, E., Graversen, B. K. “The effect of school resources on educational attainment: Evidence from Denmark”, en: *Bulletin of Economic Research*, Vol. 57, No. 2, 2005, 109-143.
- Iregui, Ana, Ligia Melo y Jorge Ramos, “Análisis de la eficiencia de la educación en Colombia”, Documentos del Banco de la República, 2007.
- Iregui, Ana, Ligia Melo y Jorge Ramos. “La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales”, en: *Revista de la Universidad del Rosario*. Bogotá, No. 9, diciembre 2006, Pg. 177.
- Lerma Carreño, Carlos Alberto, “La educación en el Plan de Desarrollo 2007-2010”, [en línea] <http://www.viva.org.co>.
- Maya Villazón, Edgardo José, “El derecho fundamental a la educación”, en: *Procurando*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, No. 45, junio de 2006.
- Mejía, Marco Raúl. “Reformas educativas de la globalización. Análisis del caso colombiano”, en: AA.VV., *TLC: Cultura, educación, propiedad intelectual y biodiversidad*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2006.
- Mina, A., “Factores asociados al logro educativo a nivel municipal”. Documento CEDE (2004-15), Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, 2004.
- Núñez, J., Steiner, R., Cadena, X., Pardo, R. “¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?” Archivos de Economía 193. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2002.



Piñeros, L., Rodríguez, A. “Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: un estudio en Colombia”. LCSHD Paper Series 36. Washington: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano , 1998.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*. Bogotá, D. C., 2003.

Programa de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. *Cantidad sin calidad. Un informe sobre el progreso educativo en América Latina*. Chile: PREAL, 2005.

Social Watch/Control ciudadano. *El impacto de la globalización en el mundo*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2002.

Todd, P. E., Wolpin, K. I. (2004). “The production of cognitive achievement in children: Home, school and racial test score gaps”. Working Paper No. 04-019.

Penn Institute for Economic Research, Department of Economics, University of Pennsylvania: Pennsylvania.

UNESCO. “Educación para todos en 2015: ¿alcanzaremos la meta?” en: *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo*, París: Ediciones UNESCO, 2008.

World Bank. *Project: Appraisal Document for a loan for the amount of US\$200 million to the Republic of Colombia for a higher education - improving access project*. Washington, D.C., 2002.