



# Veinte años de la Ley 115 de 1994<sup>1</sup>

Twenty years of A Law 115 of 1994

Vinte anos de Lei 115 de 1994

Omar Orlando Pulido Chaves

---

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

Omar Orlando Pulido Chaves<sup>2</sup>

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

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

### Resumen

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

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

### Summary

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

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

### Resumo

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

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

## Introducción

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

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

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

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

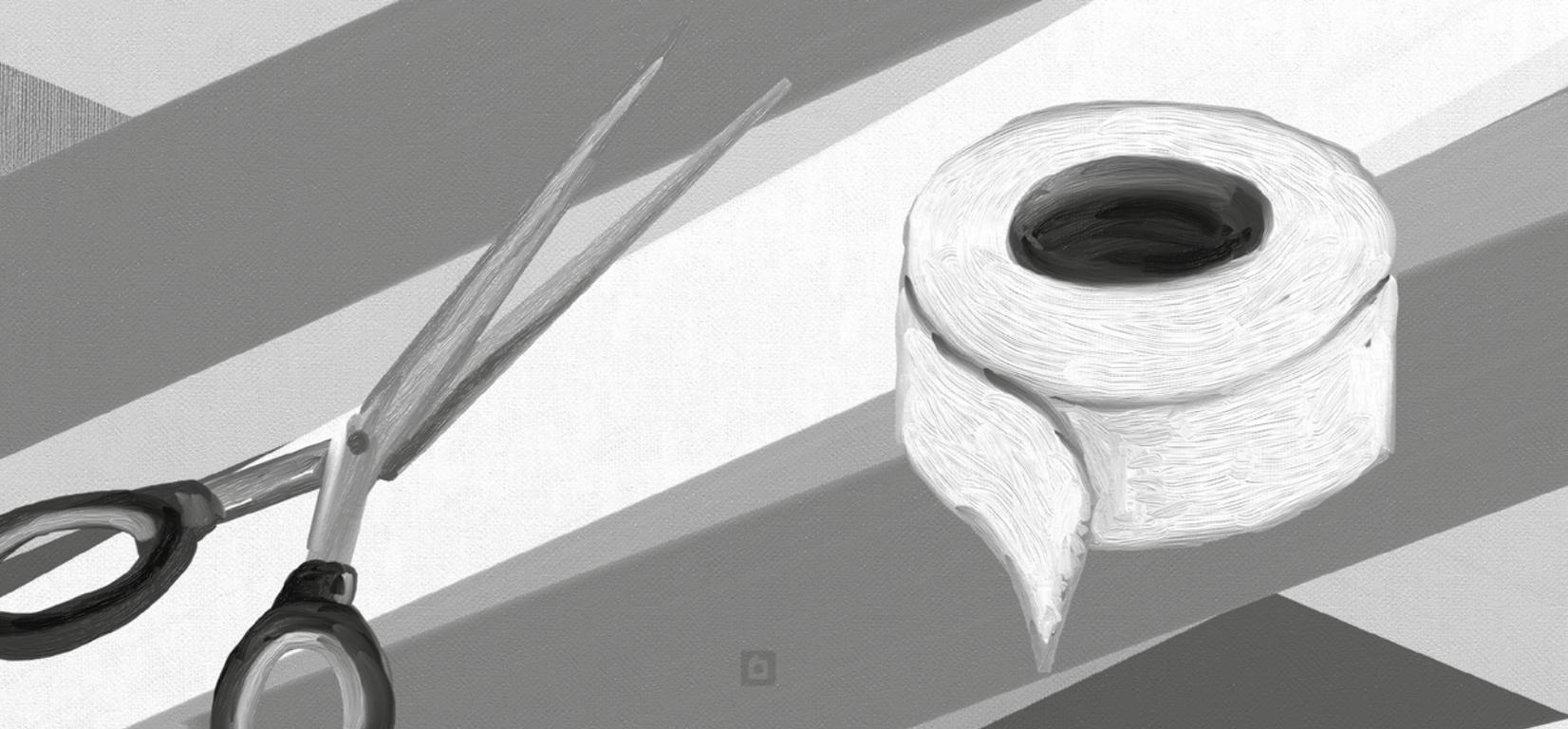
del Presidente Santos para la reforma de Ley 30 de Educación Superior, ubicaron al tema educativo en la agenda pública, debate con el que es necesario continuar, sobre todo cuando también asistimos a una campaña en ese sentido, impulsada por el empresariado en alianza con el Estado, en torno a la propuesta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

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

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

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

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



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

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

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

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

## Ley 115 y contexto neoliberal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ley 715 de 2001

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

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

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

### Ley 30 de 1992: Ley de Educación Superior

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### El Estatuto Docente

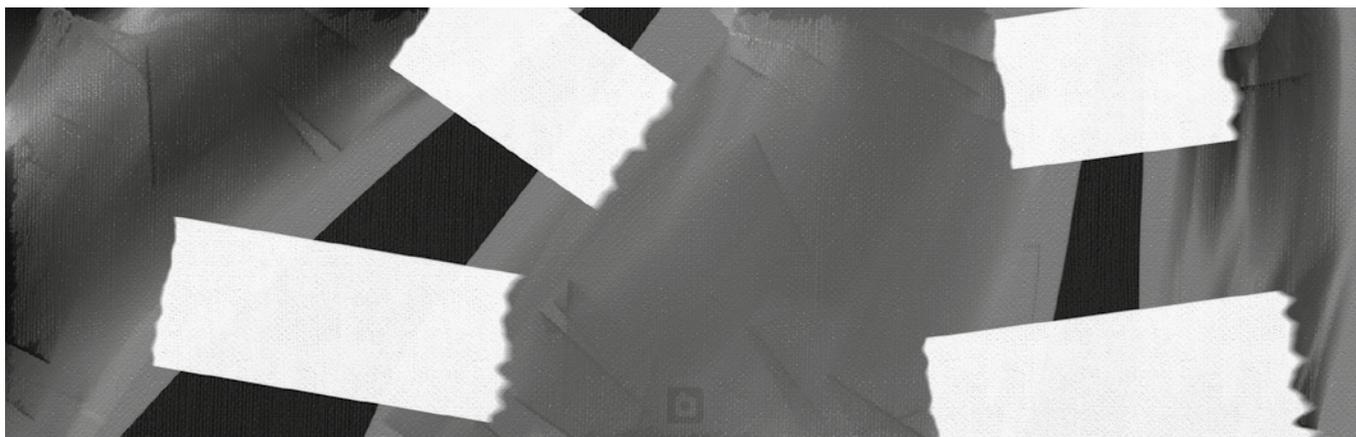
En 1979, después de dos intentos gubernamentales por dictar de manera unilateral un estatuto docente, el magisterio logró concertar, después de un arduo proceso de negociación, el Decreto-Ley 2277 para regular el ejercicio de la profesión docente. Después de vencer muchos obstáculos y críticas por parte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

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

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

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

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



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

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

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

### **La revolución Educativa y la Consolidación del sistema educativo neoliberal**

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

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

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

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

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

### **Política educativa para la prosperidad... y la paz**

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

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

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

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

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

## Los retos del balance

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

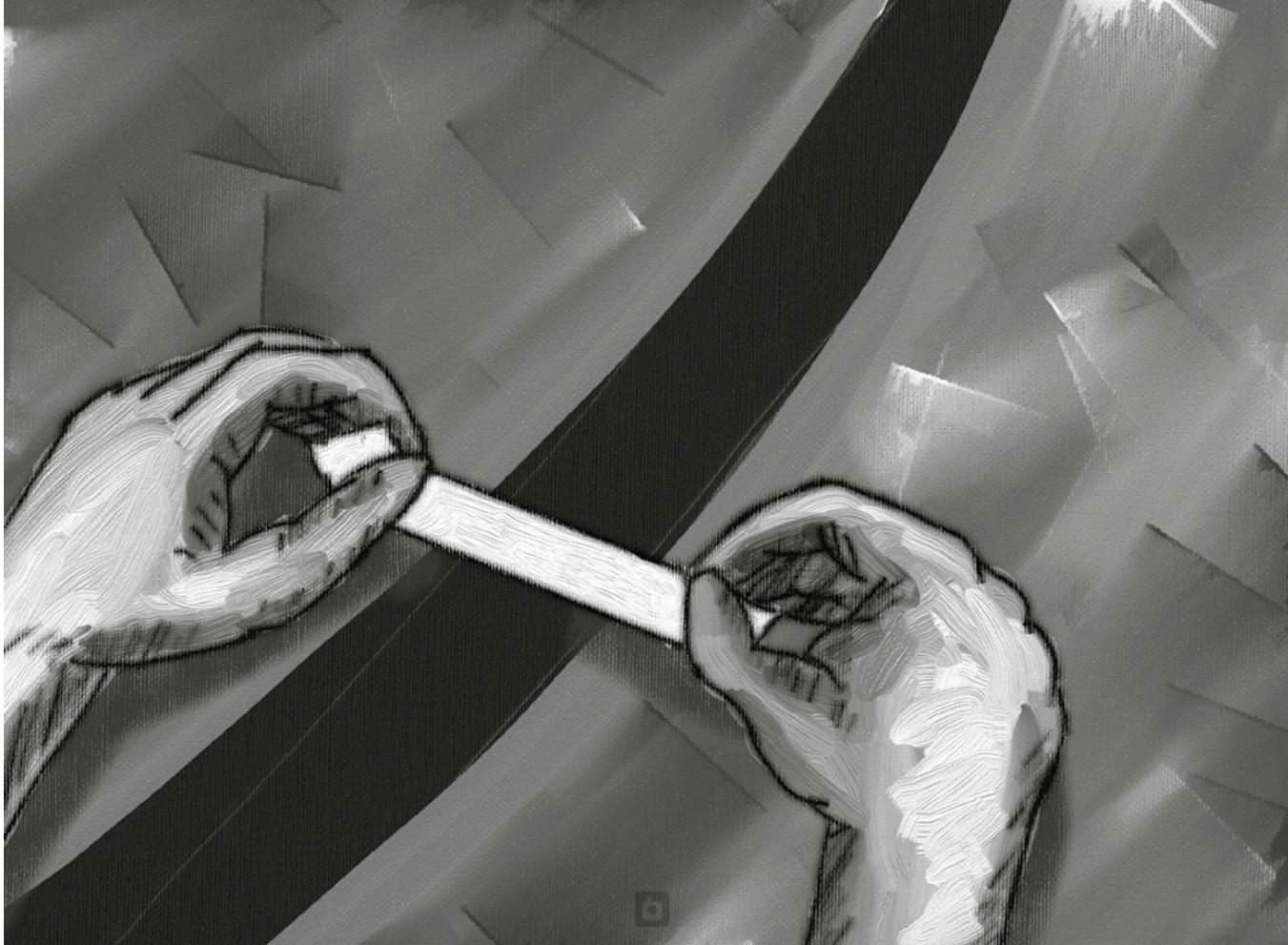
La coyuntura de debate sobre las implicaciones de la Ley 115 de 1994 trasciende el año en curso y se prolonga, cuando menos, a los próximos tres o cinco años, pues está mediada por los procesos que están andanod en este momento en los ámbitos nacional e internacional.

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

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

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

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



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

## Referencias

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

