

Entrevista



La Ley entre el tintero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

S.P.O.: En la ejecución...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

