

EVALUACIÓN DE DOCENTES

INFORME DE NACIONES UNIDAS
SOBRE EL DERECHO
A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA





TELEREVISTA
DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES

Se transmite todos los sábados de 7:00 a 7:30 a.m. por el Canal Uno

Sintonízelo y **ENCUENTRO** allí la información y comentarios sobre los más importantes temas sindicales, pedagógicos, científicos y culturales.

Mayores informes:

Secretaría de Prensa y Comunicaciones FECODE

Teléfono 338 17 11 - Fax 285 32 45

- Revista trimestral del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores •
 - Junio de 2004 • No. 65 • Valor \$ 7.000.00
 - Director: Jorge Eliécer Guevara
 - Consejo Editorial: Jorge Gantiva, Ángel Zaadhy Garcés S., Jorge Eliécer Guevara, Juvenal Nieves H., William René Sánchez, Miguel de Zubiría • Gerente: Ángel Zaadhy Garcés Soto
- Carátula: Futuro Moncada • Fotografía: Alberto Motta y Futuro Moncada • Caricaturas: KEKAR (César Almeida) • Impresión: Printer Colombiana S.A.
- Distribución y suscripciones: Cra. 13A No. 34-36 - Teléfonos: 245 8155 - 232 7418 Fax: 285 3245 - A. A. 14373 - Bogotá, D.C.

El Comité Editorial se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los artículos enviados voluntariamente a la Revista. Así mismo, el Comité no se hace responsable de la devolución de los artículos y originales. Los conceptos y opiniones de los artículos firmados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la política de Fecode.

Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Las colaboraciones se pueden enviar a: Comité Editorial EDUCACIÓN Y CULTURA
Cra. 13A No. 34-36 o al Apartado Aéreo 14373, Bogotá, D.C.
e-mail: revedcul@cable.net.co • revedcul@fecode.edu.co

EDITORIAL

- 2** Un nuevo mapa político: otra oportunidad para la educación pública

EVALUACIÓN DE DOCENTES

- 4** La "evaluación del desempeño" de los docentes: ataque a la estabilidad y a la autonomía

CEID-Fecode

- 12** Políticas educativas y evaluación docente: Medición, objetividad y control para la exclusión

Libia Stella Niño Zafra

- 19** Fin de las calificaciones en Chile: nuevo Sistema nacional sobre evaluación del desempeño docente

Colegio de Profesores de Chile

DOCUMENTOS

- 25** El derecho a la educación en Colombia. Informe de la Relatora Especial de la ONU

Katarina Tomaševski

POLÍTICA EDUCATIVA

- 41** Los tratados de libre comercio y la educación pública

Jairo Estrada Álvarez

- 49** El Conpes 77 y la ejecución de las políticas neoliberales en educación

Daniel Libreros

REFLEXIONES PEDAGÓGICAS

- 55** ¿Mide el Icfes la calidad de la educación de un plantel educativo?

Mary Delcy Ávila de Pineda

- 60** Educación y pedagogía en el contexto contemporáneo

José Darwin Lenis Mejía

- 65** El preescolar, un camino a la igualdad y a la democracia

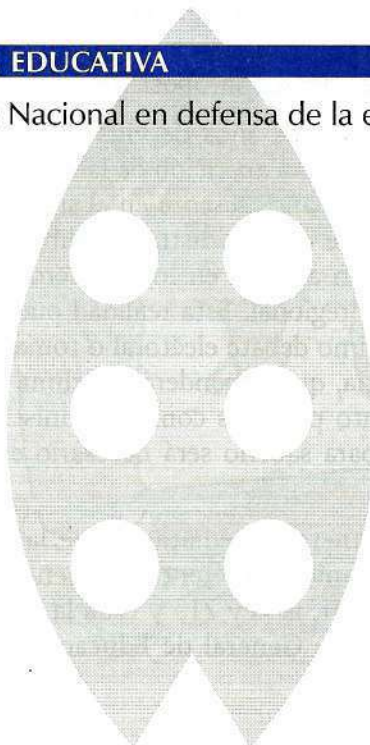
Celio Nieves Herrera

- 68** Los proyectos de investigación histórica escolar

MG Fabio Castro Bueno

AGENDA EDUCATIVA

- 76** II Foro Nacional en defensa de la educación pública



Un nuevo mapa político: Otra oportunidad para la educación pública



Sin duda alguna, el mapa político del país se ha transformado sustancialmente a partir del 26 de octubre pasado. La preeminencia del bipartidismo en los cargos principales de elección popular ha cedido terreno y hoy importantes ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pasto, así como las gobernaciones del Valle, Cundinamarca y Nariño, cuentan con gobernantes que representan partidos y movimientos diferentes a los tradicionales. Esta renovación de posibilidades es el resultado de la apertura política consagrada en la Constitución de 1991 junto con la madurez de una generación de colombianos nacidos en la oposición.

En los casi doscientos años de vida republicana del país, y salvo la efímera aparición de la Anapo a finales de la década de los años sesenta en el siglo pasado, es la primera vez que fuerzas distintas a liberales y conservadores toman asiento en los primeros cargos de gobierno local y regional. Esta realidad puede desaparecer en el próximo debate electoral o tomar la fuerza de una tendencia, que dependerá del clima político y los aciertos tanto políticos como administrativos de todos ellos, y para saberlo será necesario esperar varios años.

Lo cierto de manera inmediata es que la educación tiene una oportunidad diferente a la señalada por el Acto Legislativo 01, la Ley 715 y toda la política neoliberal. Hoy la Ley General de Educación, expedida

bajo el amparo del Estado Social de Derecho predicado por la Constitución del 91, tiene un nuevo aire y una posibilidad de probar sus bondades en las ejecutorias de gobiernos locales.

En cuatro aspectos, entre otros, se pueden condensar las posibilidades de una nueva política: el primero, en el fortalecimiento de la oferta pública educativa con el sostenimiento de tendencias crecientes en cobertura; el segundo, el reconocimiento del papel de los educadores; el tercero, la superación de las evaluaciones como clave dominante de la calidad, y el cuarto, el rescate de mayores presupuestos para el sector.

En primer lugar, "la pública" como llaman a la institución educativa oficial desde el ministerio, debe fortalecerse en su oferta y calidad para garantizar que este derecho fundamental de las niñas, niños y jóvenes se atienda sin las exigencias de cobros y selecciones propias de "la privada". Si hay algo que diferencia a una escuela de la otra es que la privada se constituye en el principal factor de diferenciación y selección social, mientras que la pública es la puerta de entrada, y tal vez la única posibilidad de inclusión de los más pobres en una sociedad más participativa y democrática. Las llamadas concesiones, que en buena hora Bogotá ha parado como política oficial, no son otra cosa que un gran negocio para los particulares sobre la cosa pública educativa, protegido por el manto de un proyecto pedagógico que desconoce que los modelos pedagógicos no se implantan artificiosamen-

te, pues el éxito de la escuela se deriva del equilibrio adecuado entre las fuerzas pedagógicas de su interior con el aire público que las rodea.

En segundo lugar, se hace necesario replantear las relaciones del Estado con los educadores. Como se dice en los círculos educativos, "es que los maestros ya no tienen cara de sospechosos sino de culpables". Una cosa es pensar la escuela donde los maestros instrumentalizan una política y una agenda educativa y otra cosa es reconocerlos en sus capacidades, en su responsabilidad social e histórica y en su potencia creadora como gremio. La labor educativa no es una tarea productiva que recoge resultados cuantificables y medibles cada día y que por ende debe ser objeto de la presión y el hostigamiento para que dé "buenos" resultados. Desde hace dos mil años, se sabe que educar es poner afuera la potencia que cada uno lleva dentro, es una labor paciente, dedicada, metódica pero flexible en tanto reconoce la individualidad de los chicos que trabajan en grupo. No es a pesar de los maestros que crece la escuela sino que es precisamente por su ejercicio profesional cualificado que ésta se consolida.

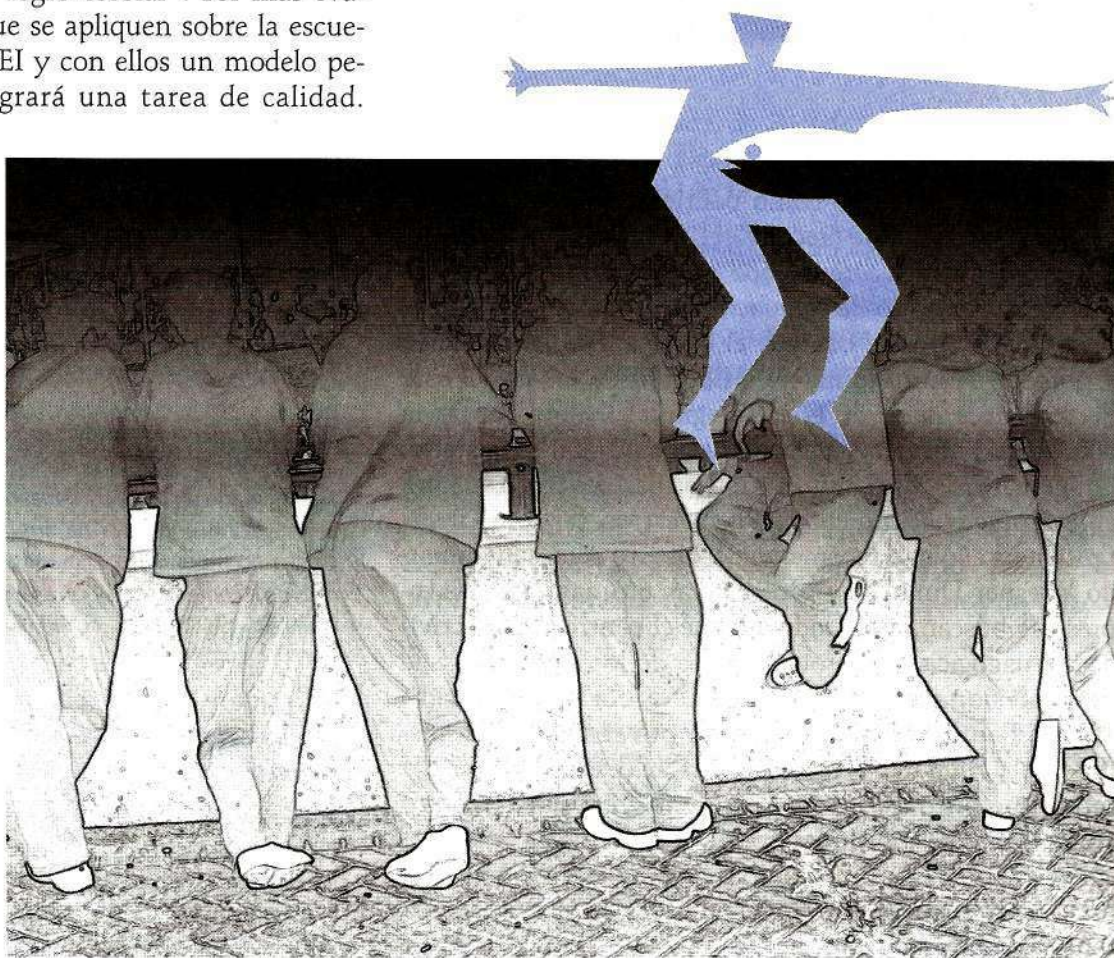
En tercer lugar, es necesario reubicar el eje de la calidad educativa, que no lo determinan "las evaluaciones", "las mediciones" o "las cuantificaciones" sino los procesos pedagógicos y el manejo adecuado de los diferentes factores asociados al llamado "logro escolar". Por más evaluaciones e instrumentos que se apliquen sobre la escuela, si no se consolidan los PEI y con ellos un modelo pedagógico, la escuela no logrará una tarea de calidad. Factores como la situación socioeconómica, las limitaciones culturales y la ausencia de futuro en los jóvenes, hacen de la actividad educativa un proceso complejo y diferenciado que no se logra sin sobresaltos, avances y retrocesos. El eje de la calidad en educación lo constituye el proceso pedagógico, y éste pasa por la cualificación de los docentes, por la planeación de su proyecto educativo, por la adecuada dotación escolar, por la atención de suplementos en tiempos, métodos y recursos y por el reconoci-

miento de la individualidad del alumno. La escuela es un escenario donde se potencian cualidades y no donde se construyen modelos en réplica que se miden con instrumentos censales.

No decimos entonces que la evaluación se suprima, solo que se coloque en su justa dimensión, esto es, un instrumento útil para identificar cómo va un proceso. Pero es solo eso, un instrumento y no un fin.

Sobre el cuarto punto ya se han comenzado a pronunciar los nuevos gobernantes, quienes han sentido el impacto sobre sus comunidades de las políticas de ajuste aplicadas al sector social. La reforma constitucional sobre las transferencias que le arrebató a la educación más de siete billones de pesos ha comenzado a mostrar sus efectos. Los gobernadores de la costa Caribe han comenzado a reclamar esos recursos, que para este año superan los doscientos mil millones en esa sola zona, y que significan más de doscientos mil niños sin cupo en escuelas y colegios, condenados a la miseria perpetua.

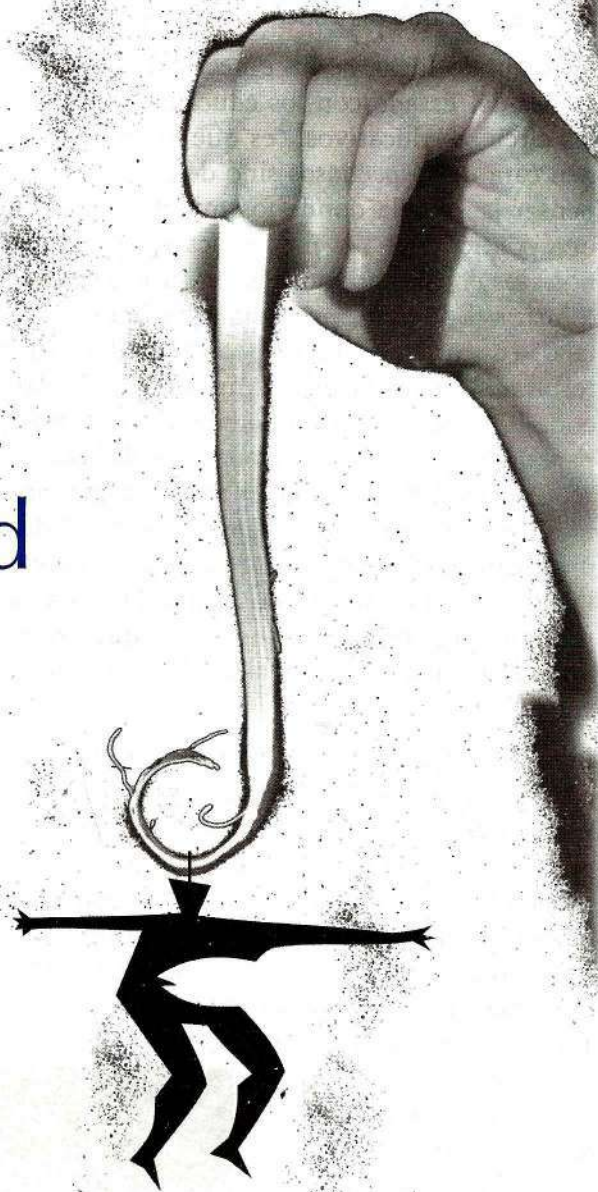
Si hay algo que identifica a buena parte de los nuevos gobernantes en el mapa político actual es su distancia con el modelo neoliberal y sus compromisos con un modelo social más humano, más incluyente y más solidario. En este nuevo color del panorama político del país a la educación le corresponde otro futuro.



La “evaluación de desempeño” de los docentes¹: Ataque a la estabilidad y a la autonomía

CEID-FECODE²

La evaluación de docentes vuelve a la palestra; esta vez, no como “moda”, sino como política de Estado. Tras un brevísimo período de “receso”, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 2582 con el propósito de emprender un proceso de evaluación de docentes, claramente sancionatorio, de control, el cual genera inestabilidad y golpean la autonomía y la libertad de cátedra³. Este decreto hace parte de la estrategia disolvente contra la educación pública, y, en particular, contra el magisterio. Los gestores de las políticas públicas han centrado su mira en derrotar políticamente a los maestros, tal como insistentemente lo han recomendado Alberto Alesina y Eduardo Wiesner Durán, entre otros. Las últimas medidas represivas buscan, ante todo, atacar el centro de la actividad pedagógica y el protagonismo de los educadores: la desprofesionalización de la carrera docente (Decreto 1278), el autoritarismo gerencial y privatizador de la inspección y vigilancia de la educación (Decreto 1283), la modificación de la jornada laboral y escolar (Decreto 1830), la supresión de las conquistas laborales y prestaciones (plan B del Gobierno), y ahora este decreto que impone un modelo de evaluación-sanción, gradual y aparentemente “inofensivo”.



¹ En este texto el concepto de “evaluación de desempeño de docentes” se asocia a las definiciones de la política neoliberal. De plano, el CEID es de la opinión de promover, por el contrario, un concepto integral de evaluación de docentes de carácter formativo, como fue argumentado en la revista *Educación y Cultura*, No. 52, 2000, y que la investigación educativa ha arrojado importantes reflexiones. Véase Guillermo Bustamante Zamudio, *El concepto de Competencia III. Un caso de recontextualización. Las “competencias” en la educación colombiana*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Pedagogía-Alejandro Libros, 2003.

² Este trabajo es producto de varias discusiones colectivas. Condensa las principales reflexiones que sobre el tema ha realizado el CEID nacional. Su director, Jorge Gantiva Silva, presenta las líneas fundamentales.

³ En el contexto político nacional, es evidente la claudicación del gobierno de Uribe Vélez a los dictámenes de los organismos multilaterales. En cierto modo, este decreto es una “venganza” del Gobierno contra los maestros por el papel protagónico desempeñado en la lucha contra el referendo uribista, el cual fue derrotado.

Asistimos a la total ofensiva de la contrarreforma educativa, la cual abarca los campos del conocimiento (estándares y competencias), las prácticas pedagógicas, la reorganización institucional, la inspección y vigilancia de la educación, el ejercicio de la profesión docente, las evaluaciones masivas y la evaluación de desempeño de los docentes. El modelo es el mismo con el cual se emprendió el proceso de reorganización global del capitalismo bajo el impacto de las políticas neoliberales. La privatización y el gerencialismo son instrumentos de esta lógica de mercado que ha convertido la evaluación en "principio y fin de todas las cosas", uno de cuyos ejes ideológicos es hacer descargar en los educadores el peso de la ("baja" / "mala") calidad de la educación, acompañada de una sistemática campaña de desprestigio y reiteradas violaciones contra sus derechos, la vida, la salud mental, la estabilidad laboral y la profesión docente.

Sin que mediara ningún proceso de participación y concertación y, desconociendo la voluntad propositiva del magisterio de concurrir a la evaluación de docentes con propósitos formativos, el gobierno de Uribe Vélez y de la ministra de Educación, Cecilia María Vélez, impusieron este decreto de manera arbitraria, con el señuelo de que no traía consecuencias sancionatorias para el magisterio. Semejante engaño no puede ser sino obra de mentes perversas. Es reiterativo el compromiso de los maestros por participar en una evaluación al amparo de la Ley de Educación, inscrita en el Sistema Nacional de Evaluación, que reconozca como elementos constitutivos la política de formación de docentes, la evaluación de los alumnos, la evaluación de docentes, el papel de las instituciones formadoras de docentes y la evaluación del sistema educativo nacional.

No obstante, siguiendo el contenido de la política de la anterior administración (Pastrana)⁴, el Gobierno Nacional ha refrendado la evaluación-sanción, sin atender las consideraciones de la comunidad académica y los aspectos más progresivos de la Ley General de Educación. Es sabida la complejidad de la evaluación de docentes como campo problemático que contempla una pluralidad de interpretaciones y una multiplicidad de procesos de la acción educativa. Los gobiernos neoliberales han preferido seguir a pie juntillas las imposiciones y los parámetros trazados por los organismos multilaterales y han sujetado la formación y el ejercicio de la profesión docente a los sistemas de gerencia, indicadores de mercado y "racionalización del gasto público". En Colombia, de manera dramática, se conjugaron el propósito macroeconómico y la estrategia de control político para despedazar el cuerpo consistente del magisterio, lo que otrora, llamaban los gobernantes: "el poder de Fecode", produciendo en la actualidad la mayor inestabilidad laboral, incertidumbre social, mental y profesional.

La contrarreforma educativa puesta en marcha de manera acelerada en las últimas administraciones, tiene el propósito de golpear políticamente al magisterio y fortalecer los procesos de privatización, mercantilización y gerencialización de la educación, atacando severamente las identidades colectivas, las autonomías institucionales, la dimensión pedagógica del acto educativo, y reversando los principios y fines de la educación consagrados en la Ley General de Educación. En este sentido, el Decreto 2582 es pieza maestra de la política neoliberal que amenaza la estabilidad del magisterio y refuerza su estrategia de control y dominación.

FECODE RECHAZA EL DECRETO DE EVALUACIÓN

En atención a estos lineamientos, el Gobierno Nacional ha expedido el Decreto 2582 (septiembre de 2003), mediante el cual estableció las reglas y mecanismos de la evaluación de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales. Sin que mediara ninguna clase de consulta y reconocimiento de las propuestas del magisterio colombiano y de las experiencias internacionales, el Ministerio de Educación Nacional desconoció completamente la participación del magisterio y las contribuciones de la investigación educativa. Ante las declaraciones de la ministra de Educación, Fecode ha reiterado que "en ningún momento fue concertado" y que, por el contrario, "manifestó su rechazo, verbal y mediante oficio, a cualquier expresión sancionatoria"⁵.

Según el punto de vista de Fecode, el Decreto 2582 de 2003, en su esencia responsabiliza a los educadores y a los directivos docentes de la calidad de la educación, "desconociendo las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, de las instituciones y del entorno, haciendo caso omiso de las diferencias regionales, personales y las condiciones reales en las cuales se realiza el proceso enseñanza-aprendizaje, y desconociendo el abandono y el desinterés que el Estado muestra hacia las instituciones públicas".

El Decreto 2582 es, sobre todo, un monumento a la inestabilidad de la profesión, el cual violenta la autonomía escolar, la libertad de cátedra y el gobierno escolar. No tiene en ninguno de sus aspectos, una política de forma-

⁴ Ante la política de la evaluación-sanción, el magisterio recurrió a la desobediencia civil para oponerse a las disposiciones arbitrarias e injustas, las cuales no pudieron aplicarse porque la propia Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley de Plan de Desarrollo.

⁵ Comité Ejecutivo, "Fecode rechaza el decreto de evaluación", Fecode, Bogotá, septiembre 18 de 2003.





ción permanente de docentes con financiación estatal, así como tampoco reconoce los contenidos y alcances de la formación inicial. El decreto vincula, por otra parte, la imposición de las políticas de estándares y competencias con medidas represivas a los rectores y directores en donde su evaluación en un 50% dependerá del rendimiento de los estudiantes. Semejante presión es obra de una mentalidad destructiva que pone a todos los actores de la actividad educativa en una completa “guerra” y conflicto, amén de la política de conversión de los directivos docentes en gerentes y no en orientadores de la vida pedagógica y cultural.

El Decreto 2582 tiene un carácter sancionatorio, el cual aparece encubierto con “planes de mejoramiento”, “plan especial de apoyo y seguimiento”, etc. Esta aparente “bondad”, es solo un mero señuelo. La evaluación es acumulativa y establece que cuando “el docente, orientador o coordinador obtiene por segunda vez consecutiva un resultado no satisfactorio, el evaluador enviará el resultado y sus soportes a la Oficina de Control Interno Disciplinario” para determinar la posible ocurrencia de una falta disciplinaria, particularmente en lo que se refiere al incumplimiento de sus deberes, según lo establecido en el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002”. Más claro no canta un gallo. La evaluación-sanción se aplica a los rectores o directores según la base del rendimiento de los estudiantes. La arbitrariedad es mayúscula, cuando remite los procesos a una oficina completamente incompetente para juzgar a los docentes.

Complementario de esta norma el Gobierno Nacional, expidió la Resolución 2707 del 5 de noviembre de 2003, mediante la cual se adoptan el Manual y los instrumentos de aplicación de la evaluación de desempeño. Con esta disposición son más claras las pretensiones de ejercer control, sancionar y responsabilizar al magisterio “como un factor determinante” de la calidad de la educación y de paso imponiendo la política de estándares y

competencias. De hecho, la evaluación de desempeño es una estrategia de control que actúa sobre los contenidos de la enseñanza y el ejercicio de la profesión docente. El concepto de “desempeño” valora el cumplimiento de las responsabilidades de la “enseñanza, aprendizaje y desarrollo de los estudiantes”, esto es, atiende los dominios de los saberes y los haceres. “El hacer que involucra el ser y el saber del educador es lo que se ha reconocido como desempeño en el sitio de trabajo”⁶.

La evaluación de desempeño que se pretende imponer, se apoya en el sistema de “evidencias”, que no son otra cosa que el imperio de las “confesiones”, la arbitrariedad y el subjetivismo, prácticas deleznable para el pensamiento, la enseñanza y la profesión docente. De hecho, éste es un régimen de inestabilidad y zozobra. La concepción de designar, por ejemplo, a los rectores como “evaluadores”, es implantar un modelo autoritario que destruye las posibilidades para que los directivos docentes desempeñen la función de orientadores pedagógicos. Vuelve el gerencialismo a imponerse.

La prueba de que la evaluación de desempeño no es nada ingenua o “bondadosa” es la imposición del Formato A de la Resolución 2707 que consagra el control gerencial y la inestabilidad, y establece los contenidos de la evaluación de desempeño para los educadores y directivos docentes: el PEI, el acatamiento a las políticas educativas, los procesos de aprendizajes, los modelos educativos según el enfoque institucional, las metodologías, la participación de la comunidad educativa, la ética, las propuestas alternativas, la cooperación y el liderazgo. En fin, se trata de una evaluación que ejerce control sobre la práctica pedagógica y produce inestabilidad bajo el poder

⁶ MEN, “Manual de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes”, Bogotá, octubre de 2003.

omnímmodo de los rectores y directores y el permanente chantaje de la Oficina de Control Interno y la aplicación del odioso régimen disciplinario de la Ley 734.



ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN DE DOCENTES⁷

La Ley General de Educación de 1994, a juicio de distintos analistas, contiene una ambigüedad jurídica, conceptual, política y pedagógica, que ha generado un “choque de intereses” que los negociadores no pudieron resolver y que se traduce en la interpretación de los artículos 80 y 81 de la Ley 115. En virtud de la política neoliberal, los gobiernos convirtieron el artículo 81 en política de Estado y lo fueron incorporando a la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la ley de presupuesto. Pese a los esfuerzos de Fecode de luchar por su derogatoria, el artículo 81 fue sistemáticamente incorporado a las tendencias regresivas de la contrarreforma educativa.

En el contexto de la desobediencia civil desplegada por el magisterio contra el examen-sanción que la administración Pastrana pretendió imponer, el magisterio elaboró unos criterios de evaluación de docentes que merecen tenerse en cuenta⁸:

1) El reconocimiento de la historia académica, profesional y laboral del docente o directivo-docente, que comprendería, por ejemplo, títulos académicos, experiencia acreditada, créditos, certificación de capacitación y actualización, publicación de libros y textos de carácter pedagógico, autoevaluación, evaluación de desempeño profesional y laboral por parte del Consejo Directivo del respectivo plantel. 2) Realización de la prueba académica y pedagógica, según determinados criterios: el área de especialización del docente o el área o disciplina de desempeño laboral, el nivel de educación, la ubicación geográfica donde labora, los aspectos de conocimiento general y pedagógico. 3) Construcción de una propuesta alternativa, que involucra: el consenso nacional sobre, evaluación de docentes, la eliminación del carácter punitivo de despido o destitución, la elaboración del proyecto de evaluación de docentes compartida con la comunidad académica, las instituciones formadoras de docentes, las escuelas normales superiores y los centros de investigación educativa; la conformación de la Comisión Nacional de Evaluación: Gobierno, magisterio y comunidad académica; la realización de eventos de intercambios de experiencias; la iniciación del plan de acción de evaluación de docentes concertado con Fecode.

ÁMBITO Y CARÁCTER DE LA EVALUACIÓN DE DOCENTES

La evaluación de docentes según el enfoque neoliberal responde a los parámetros trazados por los organismos multilaterales y resulta ser funcional al modelo geren-

cial, los indicadores de mercado y la “racionalización” del gasto público. Es claro que su propósito de ejercer control sobre el magisterio se apoya en generar inestabilidad laboral, incertidumbre y un permanente chantaje. La contrarreforma educativa, soportada en los procesos de privatización y mercantilización, promueve los factores destructivos de las identidades colectivas, las autonomías institucionales, la dimensión pedagógica y principios y fines de la educación consagrados en la Ley General de Educación.

Desde nuestra perspectiva, la evaluación de docentes abarca múltiples campos, tales como el conocimiento, el tipo de instituciones, las prácticas pedagógicas, la administración educativa, los fines de la educación, las funciones y responsabilidades del Estado, la docencia como profesión, las funciones de la escuela, la participación de la comunidad educativa, el rol de los padres de familia, la carrera docente y la calidad de la educación. En este sentido, la evaluación de docentes representa una *noción compleja* del campo educativo que requiere una comprensión de la totalidad del sistema educativo nacional⁹.

⁷ Este ensayo parte de reconocer las valiosísimas contribuciones que la comunidad académica ha sugerido en este debate nacional: cabe destacar las elaboraciones de la Universidad Nacional de Colombia, la Sociedad Colombiana de Pedagogía Socolpe, la Universidad Pedagógica Nacional. Merecen especial atención y estudio las investigaciones de los profesores Guillermo Bustamante y Esteban Barrantes, entre otros. Para efectos del presente trabajo presentamos los elementos de propuestas que fueron formuladas en el ámbito del magisterio y que están consignadas en la revista *Educación y Cultura* No. 52 de 2000, y AA. VV., *Evaluación nacional de docentes. Hacia la construcción de una propuesta alternativa*, Bogotá, Ed. Magisterio, 1999.

⁸ Estos criterios expresados en medio del debate nacional y la movilización, pese a ser desconocidos por el Gobierno Nacional, tienen vigencia y pertinencia. Evidencian, por otra parte, la voluntad del magisterio por construir una propuesta de evaluación consensuada entre las partes.

⁹ Son diversas las corrientes pedagógicas que propugnan por una evaluación de docentes de carácter formativo. Para una contextualización véanse Alicia Bertoni, Margarita Poggi y Martha Teobaldo, *Evaluación. Nuevos significados para una práctica compleja*, Bogotá, Norma-Kapeluz, 1997. En Colombia, con el mismo carácter pero con distinta perspectiva pedagógica, véanse José Granés y Carlos Augusto Hernández, “Evaluar para conocer: la evaluación de docentes en ejercicio”, en revista *Educación y Ciudad*, IDEP; *Evaluación y cultura escolar*, Revista colombiana sobre procesos evaluativos, Nos. 33-34.

Ahora bien, el silencio guardado durante un largo período desde que fue aprobada la Ley General de Educación (Ley 115/1994), la ambigüedad contemplada en las mismas normas y reglamentarios de la ley (Decreto 1860 y Resolución 2343), la inexistencia del Sistema Nacional de Evaluación, los modelos estereotipados de la evaluación institucional, la escasa comprensión de las diversas modalidades de evaluación, tales como la autoevaluación, la coevaluación y la heteroevaluación, muestran las enormes limitaciones y exigencias para construir una conceptualización sobre la evaluación, en general, y la evaluación de docentes, en particular.

En primera instancia, la evaluación de docentes es un asunto complejo que involucra la comprensión acerca de la diversidad de las corrientes de pensamiento pedagógico. De esta multiplicidad de enfoques, surgen importantes interrogantes. ¿Qué evaluamos? ¿Quién o quiénes evalúan o son evaluados? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Con qué instrumentos? ¿Cuáles son las “reglas de juego” y las condiciones de su aplicación? Los problemas que subyacen a la teoría y práctica de la evaluación de docentes subyacen a las perspectivas o enfoques pedagógicos. Precisamente, ahí radica el aspecto crucial en la definición sobre la evaluación de docentes: la nunca resuelta y compleja discusión sobre las opciones pedagógicas. Como se comprenderá, no se trata de un asunto meramente académico, sino ante todo, de un problema relacionado con el contenido de las concepciones político-educativas. De la manera más amplia y universal, el magisterio propone que la evaluación de docentes se realice en medio del mayor *pluralismo ideológico y pedagógico* y rescate los avances científicos, didácticos, tecnológicos y curriculares reconocidos internacionalmente por la pedagogía moderna, y las prácticas pedagógicas

alternativas. Resulta entonces inadmisibles la pretensión de imponer *una sola* corriente de pensamiento pedagógico bajo el enfoque de los estándares y las competencias.

Según las experiencias internacionales y las teorías pedagógicas contemporáneas, la evaluación de docentes se encamina a realizar los propósitos formativos que conducen al mejoramiento de la práctica pedagógica y el trabajo profesional. Como praxis educativa atiende el núcleo “duro” de la enseñanza, el conocimiento, el trabajo profesional de los docentes y la vida institucional. En sentido estricto, la evaluación de docentes tiene el cometido de dirigirse hacia el desarrollo de los fines de la educación, el desenvolvimiento democrático del sistema educativo nacional, el fortalecimiento de las instituciones educativas y la cualificación de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Desde esta perspectiva, el magisterio propugna por una *evaluación diagnóstica y formativa de los docentes*, que propende por el mejoramiento de la enseñanza, la calidad de la educación, la afirmación e identidad autónoma de las instituciones escolares y la mejora del profesorado¹⁰. Es preciso asumir el carácter *holístico* de la evaluación de docentes que abarque la totalidad e integralidad de la educa-

¹⁰ Conviene reconocer igualmente la evaluación cualitativa para los estudiantes. El magisterio gana legitimidad en la comunidad educativa si promueve una visión coherente e integral de la evaluación académica, la evaluación institucional y la evaluación de docentes. Este es el mejor antídoto contra las pretensiones de evaluar a los directivos docentes sobre la base de los resultados académicos de los estudiantes.





ción y la enseñanza y las múltiples relaciones entre las instituciones, los saberes pedagógicos, la enseñanza, el conocimiento y la profesión docente. De algún modo, el Sistema Nacional de Evaluación, SNE, respondería a esta exigencia y sería un requisito institucional fundamental que incorpore esta visión integral. Según la concepción adoptada en la Ley General de Educación, la evaluación de docentes es entendida como un elemento dentro del conjunto del sistema educativo y, por ende, requiere ser considerado en el marco de esta visión *holística*.

La contrarreforma educativa ha producido un recambio institucional de enormes repercusiones negativas para la enseñanza y la evaluación de docentes. En este sentido, ocupa un lugar decisivo la comprensión de las responsabilidades de la institución escolar y sus funciones en relación con la evaluación de docentes. El gobierno escolar, los proyectos educativos institucionales y los consejos directivos desempeñan un papel destacado en la comprensión de la evaluación de docentes; es urgente recolocar la discusión sobre el currículo, las áreas de conocimientos, los planes de estudio, la práctica pedagógica, el trabajo profesional y los criterios de participación de los padres de familia y de los estudiantes. La evaluación de los docentes realizada bajo la dirección de las instituciones escolares reafirmaría, ante todo, la autonomía y el protagonismo intelectual y profesional de los educadores, superando las prácticas ritualistas, mecánicas y simplistas. Varias estrategias pedagógicas podrían servir para asumir este compromiso¹¹.

La evaluación institucional requiere entonces colocar en el escenario el lugar y el papel de los proyectos educativos institucionales, PEI, y, destacar las funciones de los docentes, sus responsabilidades y compromisos con los currículos y los planes de estudio. Los PEI no pueden ser meros catálogos de buenas intenciones y promesas, sino escenarios de definición de políticas escolares, prácticas pedagógicas y procesos evaluativos en los cuales cabe señalar el desempeño profesional de los docentes.

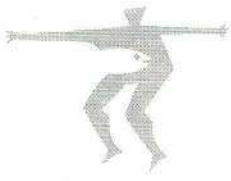
En relación con la evaluación institucional es preciso anotar que el Estado y las instituciones competentes deberían aplicarla mediante la concertación y, en ningún caso, bajo la injerencia de las instituciones de carácter privado. La evaluación no es neutral, así como tampoco los medios, ni los instrumentos. Por el contrario, el Estado tiene que propiciar la participación de los entes públicos que se ocupan de la educación, la ciencia, el arte y la

cultura. Un papel destacado en este proceso deben desempeñar las universidades y las facultades de educación. De lo que se trata, entonces, es de realizar una evaluación institucional, fundada en la probidad ética y profesional que genere afirmación, confianza y legitimidad y,

en ningún modo, propicie evaluaciones mediocres, carentes de responsabilidades y compromisos. Las instituciones formadoras de docentes tienen que sacudirse de su letargo y redefinir sus responsabilidades en la formación de las nuevas generaciones de docentes y, dar sentido y credibilidad, por lo tanto, a los títulos que otorga.

En este orden de ideas, la participación de los padres de familia y de los estudiantes es un asunto fundamental que favorece el proceso de recuperación de la educación pública. Los docentes no deberían verla como una amenaza, sino como un aliado estratégico. Consideramos que no se trata de una "intromisión peligrosa" de personas ajenas al proceso educativo que carecen de "competencias", o catalogarlos de "ignorantes". En esto, hay un juego de poderes y tensiones. Los neoliberales querrán —y así lo vienen asumiendo internacionalmente— utilizar la participación comunitaria para desplazar las responsabilidades del Estado. La Constitución Política y la Ley General de Educación establecieron la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la educación (Art. 67) y consagraron el derecho de "participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación" (Art. 68); en consecuencia, los padres de familia y los estudiantes son actores de la educación, lo que conlleva una visión y tratamiento cordial y creativo. Los padres de familia y los alumnos participan en el conjunto del proceso, contribuyen a la creación de una propuesta alternativa que reconozca, en primera instancia, las con-

¹¹ Es posible que la planeación estratégica (DOFA) sirva como instrumento de trabajo, sin embargo, existen muchas estrategias pedagógicas relevantes que pueden contribuir al mejoramiento de las prácticas pedagógicas. No es necesario otorgarle a un instrumento de trabajo la dimensión que representa los alcances del proyecto pedagógico.



diciones socioculturales del aprendizaje, las condiciones materiales y ambientales y las mutuas responsabilidades. Ahora bien, ¿cuál es el nivel de participación? Es un asunto que deben definir el gobierno escolar, el consejo directivo y el consejo académico explicitados en los manuales de convivencia.

La evaluación de docentes no puede ser un solo evento único y aislado; sino, por el contrario, un proceso integral de largo alcance que involucra las responsabilidades del Estado, las instituciones, los educadores, las condiciones socioeconómicas, los ambientes culturales, la formación de docentes, la función de las universidades, las condiciones laborales y la profesión docente. En este sentido, se requieren condiciones básicas de regularidad y continuidad. La evaluación debe contribuir a la formulación de políticas educativas y conducir al mejoramiento de la calidad. Desde esta perspectiva, la evaluación es multidimensional que exige un compromiso social del maestro y un conjunto de capacidades para articular los conocimientos escolares y saberes extraescolares con las prácticas pedagógicas contemporáneas.

En este marco es preciso colocar el asunto crucial de la formación inicial y permanente de educadores, así como definir el perfil del docente que el país y la sociedad requieren para asumir las complejas tareas de la nueva época histórica. En particular, el momento es pertinente para replantear una serie de preguntas en torno a la imagen social del maestro, las valoraciones de la profesión docente, las expectativas, la autoestima y las responsabilidades sociales e intelectuales. En el contexto de la evaluación de docentes es crucial señalar las condiciones y las cualidades del maestro, así como los atributos del evaluador y los propósitos en el uso de la información obtenida.

La investigación internacional reconoce la riqueza multidimensional de la evaluación de docentes. En *Evaluación de la docencia. Perspectivas actuales* (México, 2000), Mario Rueda y Frida Díaz se hacen, entre otras, las siguientes preguntas: “¿Qué se debe evaluar en la docencia? ¿Quién y cómo debe hacerlo? ¿Existen parámetros

medulares de la enseñanza? ¿Hay coincidencias entre la práctica del docente y los resultados de los estudiantes? ¿Qué efectos produce la institucionalización de la evaluación de los docentes? ¿Es posible vincular la evaluación de desempeño con los procesos de formación? ¿Qué opciones metodológicas existen?”.¹²

Ahora bien, nos topamos con la amenaza de la sanción y la creciente inestabilidad e incertidumbre proveniente de las drásticas medidas agresivas del Gobierno. El modelo neoliberal es régimen de exclusión, basado en la meritocracia, que premia los fuertes y castiga a los débiles. El castigo, la sanción y el terror generados por la amenaza de la destitución, no podrán constituirse en el mejor estímulo para mejorar la calidad de la enseñanza. Este tipo de chantaje permanente contra la estabilidad de los maestros es un motivo de zozobra e intranquilidad que afectan la estabilidad, la profesión docente y el clima institucional, alterando la salud física y mental de los docentes y el ambiente afectivo y cultural de las escuelas. La democracia y el porvenir de las escuelas no podrán realizar su misión social e intelectual si sobre ellas sigue pendiendo la soga de la sanción, el proceso disciplinario y la destitución. Una democracia de este tipo distorsiona los fines y objetivos de la educación e impide construir una relación pedagógica que generen la confianza, la creatividad y el liderazgo social.

ESQUEMA DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Sistema Nacional de Evaluación

Se trata de impulsar el desarrollo del SNE, para que todos nos evaluemos, para evaluar todo el sistema educativo nacional. Es preciso replantear el modelo de “evaluación de la calidad de la educación”. Se requiere eliminar los procesos regresivos de las políticas educativas; señalar los alcances de las funciones y responsabilidades de las escuelas normales superiores y el papel de las universidades. En particular, conviene replantear los planes de reorganización institucional y los procesos de desprofesionalización de la carrera docente. Es criterio general que la calidad de la educación es responsabilidad del conjunto del sistema educativo y no un asunto meramente de

¹² Rueda Beltrán, Mario y Díaz Barriga, Frida, *Evaluación de la docencia. Perspectivas actuales*, México, Paidós, 2000.

docentes. Por la calidad de la educación debe responder el Sistema Nacional de Evaluación. De igual modo, la evaluación de docentes debe concebirse como parte de la evaluación institucional y ésta, a su vez, componente del sistema educativo.

Carácter y objetivos de la evaluación

El carácter de la evaluación es institucional, diagnóstica y formativa, que busca contribuir al desarrollo de la profesión docente. La evaluación debe estar relacionada con el proceso educativo, los PEI y los proyectos de aula. Debe evaluar el proceso y los resultados. Es preciso dar cuenta de las condiciones de las instituciones, regiones, sectores sociales y culturales. La evaluación como parte de la evaluación institucional, relacionará el quehacer del docente en el contexto del PEI y de sus prácticas pedagógicas. La evaluación no podrá sobredeterminar el contenido de las escuelas. Las condiciones de la escuela en su estructura, organización y producción de saber determinarán el tipo de escuela. Así como, no podrá darse una evaluación al margen de los planes que las escuelas se planteen en su proceso educativo para el año escolar; así mismo, no podrán desarrollarse bajo los estándares ni buscarán la estandarización de las prácticas y el currículo. La evaluación debe hacer énfasis en los procesos formativos y no en los resultados, y no vinculará sus resultados a la aplicación del Código Disciplinario y el Código Contencioso Administrativo. La evaluación ofrecerá una visión sociocultural del evaluado, las prácticas y la institución; será multidimensional, integral y participativa. La evaluación no tendrá como cometido la "calificación", ni descalificación; así como tampoco ofrecerá premios, ni castigos. Será, ante todo, un proceso que se dirija a la formación integral de la persona, de los docentes y del sistema educativo nacional.

En este contexto, identificará las debilidades y potencialidades, con el fin de desarrollar nuevas estrategias de mejoramiento, renovación de los PEI, reorientación de las prácticas pedagógicas y el ejercicio profesional, que incluirán planes de formación de docentes para cualificar las potencialidades de los maestros y de la comunidad educativa. La evaluación debe dar cuenta de las necesidades de la institución, la región, la gente y el país.



Ámbito y contenido de la evaluación

La evaluación de docentes contiene la institución educativa y el PEI, el gobierno escolar, la innovación, las investigaciones, los controles internos y los manuales y procedimientos.

Plantea los compromisos y responsabilidades de los docentes para el logro de los fines de la educación. Tendrá en cuenta los distintos ámbitos: administrativo, pedagógico, comunitario, cognoscitivo, sociocultural.

Proceso de la evaluación. Quién evalúa

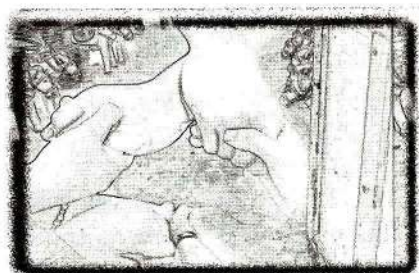
Se establecerán equipos de pares académicos, en cada municipio, comarca, localidad, departamento y nacional. Se deberá otorgar especial papel al gobierno escolar y demás procesos de la autonomía escolar. Se creará una Comisión Nacional de Evaluación con la participación de la academia, de las organizaciones del magisterio y del estudiantado. Se definirá una política de Estado consensuada y se trazarán los distintos programas de formación y mejoramiento.

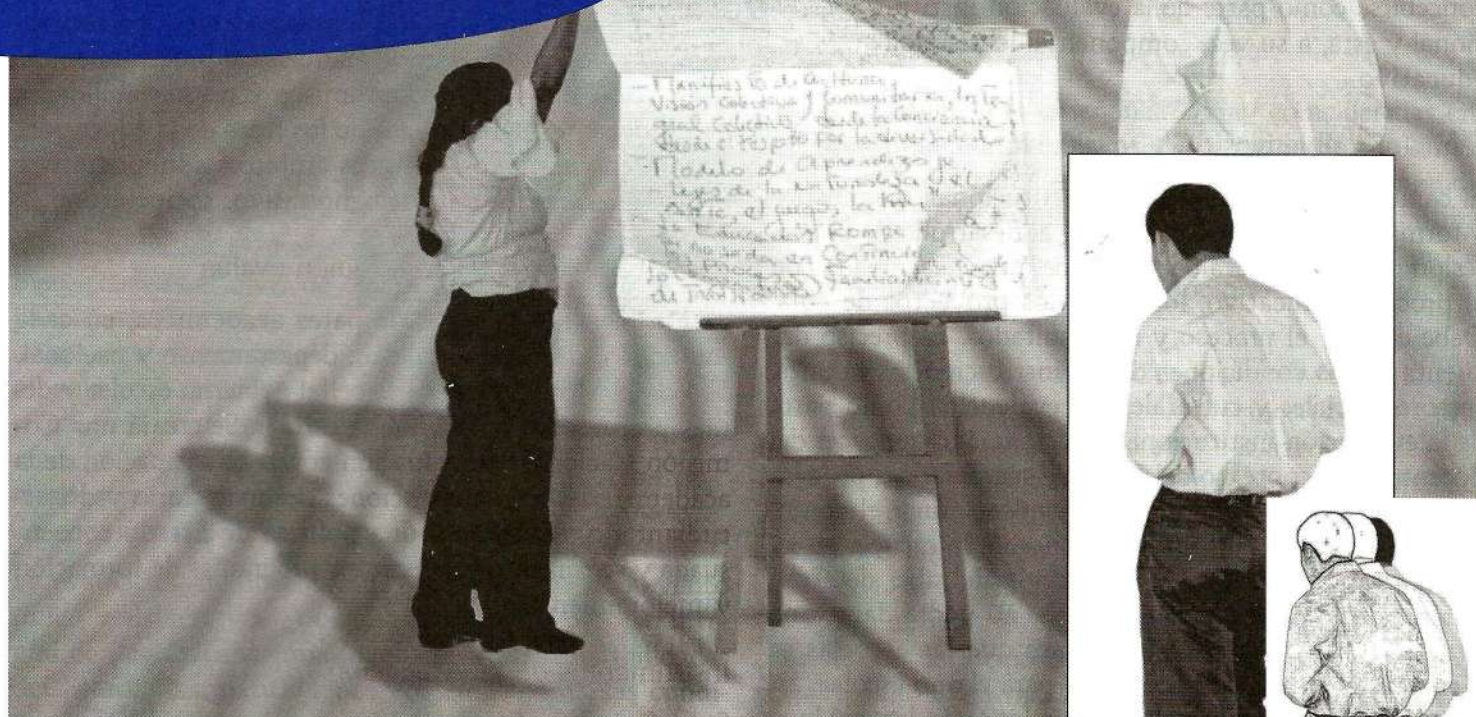
Instrumentos de la evaluación

Se definirá el alcance del instrumento evaluativo. Se buscará establecer un nuevo tipo de indicadores de calidad. Los instrumentos de la evaluación no pueden ser únicos; tampoco se establecerá una evaluación única, y se experimentarán distintos modelos y técnicas que favorezcan la formación y la calidad de la educación. Se erradicará la amenaza de la sanción y el castigo.

Perfil del evaluador y uso de la información

Se buscará obtener una alta credibilidad de la información y proyectará institucionalmente para la cooperación y el mejoramiento pedagógico. Se reconocerán como valores la confianza, la práctica de la democracia, la argumentación y el respeto a la diversidad étnica y cultural. Se tendrán en cuenta las experiencias pedagógicas y la capacidad de creación de los educadores y los estudiantes. Se trata de obtener información cualitativa para el mejoramiento, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la cooperación internacional, la investigación, la experimentación e innovación.





Políticas educativas y evaluación docente: medición, objetividad y control para la exclusión

LIBIA STELLA NIÑO ZAFRA*

Universidad Pedagógica Nacional

INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de medidas con las cuales el sistema escolar ha sido inducido a cambios radicales, parejos al paso del Estado Social de Derecho al Estado neoliberal, las políticas educativas sobre evaluación han jugado un papel estratégico en las transformaciones buscadas, sobre los planteles educativos, los currículos, el rendimiento y formación de los estudiantes, la participación de los padres y la situación profesional, académica y laboral de los docentes en la tradicionalmente conocida como educación pública. En esta especie de encrucijada, la concepción y prácticas de la evaluación desarrolladas por la pedagogía, se han visto abocadas a suplantaciones signi-

ficativas desde lo económico y lo político, con efectos directos y contundentes sobre su permanencia en el sistema, su papel en el proceso educativo y otras consideraciones de orden personal, psicológico y social, al esgrimirse la evaluación docente como una amenaza y un medio de expulsión, amparada por unos pretendidos supuestos de "mejoramiento de la calidad de la educación".

Una racionalidad economicista, instrumental y burocrática, con características de verticalidad, objetividad, rentabilidad y evaluación externa, se ha instalado en los espacios y medios de la evaluación porque ésta es pensada como instrumento idóneo para el encauzamiento

* Libia Stella Niño Zafra es profesora de tiempo completo y coordinadora del Encuentro internacional sobre políticas en evaluación educativa de la Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

del “nuevo” orden social en curso, manifiesta en los exámenes de Estado para ingreso a la educación superior, evaluación censal de competencias básicas, exámenes de calidad de la educación superior, ECAES, exámenes de validación del bachillerato, prevaleciendo en ellos los conceptos de confiabilidad y objetividad como criterios de validez y cientificidad, representados en los instrumentos que se utilizan. Su perfeccionamiento y aplicación progresivas van derivando en una especie de “darwinismo social” —ya mencionado por otros autores—, supremacía o sobrevivencia humana, intelectual y social de quienes cuentan con condiciones socioculturales y económicas favorables para una selección positiva en las pruebas estatales, y de exclusión y selección negativa para las capas medias y menos favorecidas (cuatro millones aproximadamente de niños permanecen excluidos de las aulas, en la básica primaria). En este mismo sentido, Philippe Meirieu (1997), citado por Cerda (2003) señala en las escuelas primarias y secundarias de Francia el predominio de la lógica de la selección de los mejores y no la de la formación de todos.

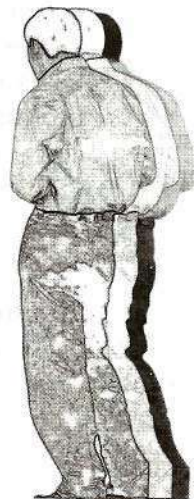
No es otra perspectiva distinta la que subyace en los exámenes de competencias docentes en la calificación del desempeño en la evaluación de competencias y estándares como lo estatuye la normatividad existente al respecto. La evaluación de los maestros de básica primaria y secundaria está sustentada en esa perspectiva. La Ley 115 de 1994, General de Educación, el Decreto 1278 de 2002 denominado Estatuto de Profesionalización, el 1283 de 2002 de inspección y vigilancia, el 2582 de 2003 sobre evaluación de los maestros, dentro de una visión de control jerárquico, punitivo y excluyente, llevan a la práctica dentro de una tendencia de la evaluación, afín al modelo de desarrollo en otros frentes donde ya ha sido probada su eficacia en la privatización de servicios sociales básicos: “la rendición de cuentas” y el “pago por mérito”, para determinar calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios docentes en la institución educativa, mientras otras tendencias, que pudieran favorecer realmente la formación del maestro atendiendo a su desarrollo personal y profesional, se ignoran o se mantienen excluidas. Un reto sería el plantear una evaluación más allá de la rendición de cuentas en una práctica evaluativa surgida de la iniciativa de la propia comunidad docente con fines distintos a los punitivos. Para tomar la norma más reciente, porque en ella se resume toda la “filosofía” de las anteriores sobre la reflexión pertinente aquí examinada, el escrutinio del instrumento de evaluación del docente derivado del Decreto 2582, de un lado, afianza el posicionamiento

mantenido por la tecnología educativa de los años 70 bajo la predominancia de la pedagogía por objetivos, con los supuestos de objetividad, eficiencia y eficacia y, de otro, el propósito en firme de desmontar la educación pública privatizándola y entregándola al sector privado, coadyuvando a la disminución del Estado y el pago de deuda pública. Cumplir estas normas de evaluación significa la exclusión sistemática, cada dos años, de miles de docentes del sector oficial en los niveles de básica y media.

Ante una situación como la presente, de intimidación cotidiana y exclusión escalonada, a corto plazo, ¿cuál debería ser el auténtico sentido de las políticas sobre evaluación educativa y cuál la trayectoria a seguir de un cambio verdaderamente cualitativo —favorativo— y hacia dónde debería estar dirigido? Se procura aquí, entonces, mediante la reflexión y estudio crítico, aportar a la construcción de alternativas de inclusión y transformación de las prácticas evaluativas por formas realmente pedagógicas, generadas y manejadas por los mismos profesores en un trabajo colectivo, que sean democráticas y solidarias. Para lo cual, el conocimiento del contexto social, político, económico y educativo que han generado las políticas existentes de evaluación en el sistema escolar y, en especial, de evaluación de los docentes en el subsistema de educación pública, resulta indispensable tanto para la comprensión integral del ahora, del cuanto existe, como en el por existir como superación alternativa.

CONTEXTO SOCIAL, EDUCATIVO Y NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La aplicación de la economía de mercado, dentro de una concepción neoliberal, ha caracterizado a las políticas públicas en las ejecutorias de los gobiernos por ya casi década y media. La apertura de la estructura económica a los mercados y a los capitales extranjeros sin establecimiento de límites, la supresión de las funciones sociales y el achicamiento del Estado, la concentración mayor del poder económico y político en muy pocas manos, la tributación en incremento de los sectores menos pudientes, la flexibilización de las normas que protegían el trabajo y las profesiones, el aumento predominante de presupuestos para seguridad, la apertura de la educación pública al mercado, la privatización progresiva de los planteles, el recorte de su financiación, la contratación laboral en reemplazo de la vinculación permanente, la gerencialización financiera y administrativa, el ingreso de las empresas de mercado al control





de los planteles, la vuelta a las tradiciones y afianzamiento de los símbolos patrios, disminución de las libertades individuales, mínima o nula inversión social, fortalecimiento del aparato militar, remozamiento del pensamiento neoliberal y neoconservador para el desarrollo de las prácticas culturales, apoyo a los grandes capitales financieros y, por el contrario, aumento de impuestos sobre los salarios y pensiones de capas medias de la sociedad, aumento del desempleo y pauperización de las gentes de menos recursos, distinguen al contexto social en los años recientes.

Específicamente, en cuanto a educación y, dentro de ésta, a la evaluación, en la década de los noventa e inicios del nuevo milenio, las reformas educativas dan importancia a la evaluación, asume el propósito de servir al reajuste planeado del sistema escolar en respuesta al mercado ofrecido a empresarios y de los sistemas para responder a las necesidades de los empleadores por un modelo de desarrollo que privilegia lo privado sobre lo público, la competitividad sobre la equidad social, el éxito de la inversión económica sobre la formación humana.

Coherente con esto, la evaluación se torna un mecanismo regulador de individuos y comunidades, del sistema y de sus instituciones. La suscrita evaluación, focalizada en el docente como objeto de valoración de eficacia del sistema, se acoge a las tendencias surgidas en otros países y escenarios educativos dirigidos a ejercer control e inspección sobre el trabajo de profesores y resultados de estudiantes. *Accountability* o "rendición de cuentas" y "pago por mérito", siendo caras de la misma moneda (Niño, Zafra, 2001), significan valoración externa de docentes y estudiantes; supervisión de escuelas y colegios e, indirectamente, auditoría de las instituciones educativas, a través de formulación de logros, estándares y competencias, calidad, eficiencia y eficacia, en el caso de los estudiantes, seleccionando y restringiendo a través de los contenidos curriculares como el desplazamiento de campos formativos culturales, físicos y artísticos suprimidos o relegados, otorgando a un segundo lugar primacía a la matemática, el lenguaje y las ciencias naturales. Se trata de demostrar, en términos de rendimiento, los buenos resultados de las pruebas estandarizadas diseñadas, aunque las estadísticas de organismos aliados de las políticas educativas en curso estén arrojando resultados, con relación a otros países, nada alentadores y de lejos en aquellos donde estas concepciones y tendencias carecerían de acogida en su concepción de derrumbamiento de lo público.



Otras tendencias –evaluación como desarrollo profesional y evaluación para mejora de la escuela (Niño, Zafra, 2001), no tienen cabida oficial y las dos ya enunciadas aparecen fortalecidas desde lo jurídico en la Ley 115/94, General de Educación, en el Sistema Nacional de Evaluación, encargado de velar por "la calidad de la educación y el desempeño profesional docente" (Ley General de Educación, 1997: 32). El artículo 84 de esta ley crea el camino de la exclusión del maestro fijando una evaluación cada seis años. La Ley 508 de 1999, en la presidencia de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), establece exámenes de conocimiento cada dos años, con el fin de separar cada vez a 5.000 maestros de la educación pública. De estas pruebas, la una se rige por la distribución estadística de la "curva de Bell" y, la otra, por evaluación del desempeño calificada por el rector o rectora, expresión singularizada de ejercicio vertical de poder y toma de decisiones jerárquicas y unidireccionales. En el trabajo de perfeccionar el logro del fin buscado, se promulga el Decreto 620 de abril de 2000, "por el cual se establecen reglas y criterios para la evaluación de docentes en ejercicio al servicio del Estado y se dictan otras disposiciones". Dicha medida trae dos componentes: el académico y el pedagógico, constituidos por dos pruebas, una de pedagogía específica aplicable, según escogencia del mismo profesor, en el área de conocimiento de su preferencia, con un puntaje a obtener que oscila entre 0 y 100 puntos. La otra es para evaluación del desempeño en el sitio de trabajo, sujeto a posteriores decisiones para su calificación.

En este periplo hacia la evaluación, la Ley 715 de 2001 en su artículo 111 concede facultades extraordinarias al presidente de la república para la expedición del "Estatuto de Profesionalización Docente", en el que se contengan "mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera" (Ley 715, 2001:

94). Con base en esta ley, explicitando el sentido final de los mecanismos de evaluación, posteriormente aparece el Decreto 1278, "Estatuto de Profesionalización" reforzado por un mecanismo disciplinario, el Decreto 1283, corroborando la intencionalidad excluyente de las políticas educativas mantenida a partir de la década de los noventa.

El Decreto 1278 de 2002, o Estatuto de Profesionalización Docente, reemplaza así al Decreto 2277 de 1979 o Estatuto del Magisterio, alcanzado mediante la acción sindical sostenida del magisterio organizado (Fecode) durante la administración de J.C. Turbay Ayala. A diferencia del anterior, el 1278 es un estatuto horizontal de tres niveles (A, B y C) y el docente se enfrenta a una primera instancia, o primera evaluación, que es el concurso público de méritos, que no confiere ingreso directo a la carrera sino a una lista disponible de elegibles con vigencia de dos años. Si en este tiempo logra ser nombrado se lo clasifica según títulos y experiencia, ubicándose en uno de los grados establecidos pero en período de prueba, y una vez finalizado el año escolar viene la evaluación. Si la gana, se mantiene o si no, sale del escalafón. Si se mantuvo, le corresponde traspasar las barreras de la evaluación anual institucional, la evaluación de competencias y la evaluación de desempeño, puestas a determinados tiempos. El lograr mantenerse dentro del sistema, depende de cada una de ellas. Por su parte, el Decreto 1283, artículo 3, literal A, enfatiza "en los elementos objetivos y comparables que permiten clasificar a la entidad, institución o persona evaluada en las categorías que determine el Gobierno Nacional" (1283, 2002: 172). En esta acción compartida contra el maestro de estas dos normas, el artículo 15 de 1278 fija el porcentaje para su exclusión: "El Docente que obtenga en su desempeño una calificación inferior al sesenta por ciento (60%), la cual se considera no satisfactoria, durante dos años seguidos, será excluido del escalafón y por lo tanto retirado del servicio" (Decreto 1278: 175).

Como cerrando el círculo (el cero), el Decreto 2582, de septiembre 12 de 2003, concreta en todo calificación, evaluación y exclusión, del camino iniciado en la Ley 115, General de Educación.

EVALUACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DOCENTE

El Decreto 2582, de 2003, concreta elementos teórico-prácticos y valorativos de una concepción de evaluación gestada desde 1994, de raigambre filosófico-positivista (concepción filosófica del capitalismo), y sus derivados, la tecnología educativa y la psicología conductual.



Los principios de objetividad, transparencia y generalización, del orden tecnocrático de los años 60/70 del modelo de la "Alianza para el Progreso", entonces como ahora, son un patrón para toda América Latina. La pedagogía por objetivos del decreto en mención se sitúa dentro del positivista del conocimiento aportando, para la evaluación, las conductas operacionalmente medibles. Bajo este rasero, según Gimeno Sacristán (1990), la pedagogía por objetivos instaura la medición del logro alcanzado, en el caso del 2582, el porcentaje correspondiente a la calificación obtenida. En los tres últimos decretos, superar el tope mínimo de 60 por ciento en la calificación, equivale a aprobar el desempeño

anual. Para el rector o rectora, el 50 por ciento de la valoración es asignada teniendo en cuenta como variables los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de competencias de la evaluación institucional y la ubicación en los niveles de estándares establecidos. Igualmente, para el profesor en la valoración se tienen en cuenta la empatía establecida con la dirección, el lleno del libro de asistencia, la planeación curricular, la colaboración con otras actividades extracurriculares en cualquier ocasión, etc.

Porque el poder interno rige el comportamiento del maestro, según lo señalado en los Decretos 1278 y 1283 referidos. Sobra decir que si a los alumnos y/o al colegio les va bien, el mérito es de la dirección, y si les va mal, la culpabilidad se traslada a los docentes, a quienes en estas valoraciones jerárquicas e individuales se desconocen las situaciones cotidianas del medio social donde está situado el plantel, la situación profesional y laboral del maestro, la proveniencia social y cultural de los alumnos, su excesivo número por curso, sus problemas económicos y psicológicos, su estado nutricional, las condiciones de la planta física, la provisión y pertinencia, la adecuación de los materiales pedagógicos y tecnológicos requeridos para la docencia, la integración o no del aula con niños con necesidades educativas especiales sin las condiciones y especificaciones deseadas.

Cabe agregar cómo la formación constante de los profesores en la ciencia determinante de su profesión, la pedagogía y su correspondencia con investigación, no son parte vertebral de la vida académica. Solamente se allegan las políticas y aspectos curriculares para ser aplicados, sin el necesario estudio y debate sobre la conveniencia o no de la adopción de estas reformas educativas, porque no se acepta la participación previa del maestro en estas definiciones, no se asignan horariamente tiempos dentro de la jornada laboral para encuentros con el conocimiento, el debate de las políticas y decisiones nor-

mativas emitidas, no se concibe la democracia mínima de participación entre iguales en la educación pública y en el manejo, autoritario y jerárquico, de sus planteles educativos así como de las instancias superiores donde se deciden las políticas y acciones normativas (MEN, Secretarías de Educación).

El maestro se reduce a su función de ejecutor de políticas y acciones que no ha ayudado a construir y, por eso, como no las siente suyas y muchas veces como no las comprende, le devienen difíciles de aplicar, aunque, en otros momentos, esta situación se torne propicia para la mediación de posición crítica, reorientándolas, antes de llevarlas a la práctica. En este aspecto, proyectos ajenos, como apunta Díaz Barriga (2001). Pero algo muy preocupante, en gran proporción entre maestros, es la insuficiencia informativa y, por tanto, mental para asumir con entereza y certeza críticas cuanto compete con su campo de pertenencia y acción profesional. En muchas ocasiones se inmoviliza como agente pasivo de su propia actividad cotidiana y, a la vez, asistente sin decisión y participación en el proyecto educativo de su institución y, en general, de todo el ámbito de la educación. Ésta que puede ser una postura de indiferencia, pasividad o desconocimiento de hasta dónde se extiende el ámbito de la profesión docente, ayudaría a comprender también por qué el profesor, a la vez, se limita de buena o mala gana a aplicar de manera unidireccional las estrategias, instrumentos y medios de las políticas educativas. Como los instrumentos con los cuales periódicamente será examinado, vivirá en el aislamiento e incomunicación con los demás colegas de trabajo, con la organización magisterial, sea ésta cooperativa, sindical, política o académica.

La concepción de evaluación del desempeño presente en los decretos sobre la materia y sus instrumentos y métodos de aplicación, así mismo, conlleva el direccionamiento hacia la constitución de un currículo único, sin consi-

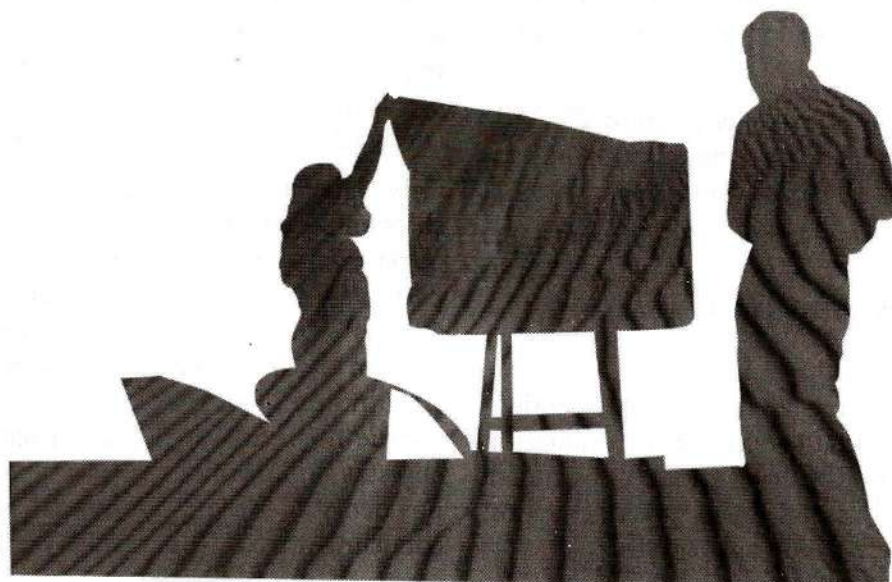
deración a las diferencias en mentalidades y formas de vida, las regiones, con consecuencias sobre el desarrollo cultural y expresiones culturales fecundas y diversas con prevalencia de multietnias. Estas formas de evaluación de docentes, de estudiantes e instituciones, se inscriben en lo que el profesor Michael Apple, en seguimiento crítico de estas políticas y reformas, denomina para Estados Unidos la "contrarreforma de la educación" (Apple, 2000) y quiénes se benefician con ella:

"...sumará apoyo a aquellos neoconservadores deseosos de centralizar el control sobre el 'conocimiento oficial' o por neoliberales ansiosos de reindustrializar la escuela haciendo de éstas plazas de mercado, cuya función primaria (¿solamente?) es conocer las necesidades de una economía, y ve a los estudiantes no como personas sino únicamente como futuros empleados" (Apple, 2000).

Concepciones semejantes están consignadas en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo, la Revolución Educativa", del mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), bajo el enunciado de "mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media", para cuyo propósito se propone elevar el nivel de competencias de estudiantes y de desempeño de docentes y directivos, elevando con esto "la calidad del sistema, adecuándolo al presente de problema neoliberal; intentando con esto:

"Eleva la calidad del sistema educativo y adecuarlo a las exigencias del presente. Para esto se acordarán los estándares y se pondrán en conocimiento de todos los implicados, con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos el dominio de conceptos y competencias básicas para vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones" (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2003:171).

Este conjunto de decisiones de política, tendencias, concepción y medidas sobre evaluación, además de remitir a



cuestionamientos y reparos políticos, ideológicos y pedagógicos, comportan deficiencias y problemas evidentes de aspectos de orden administrativo, pedagógico y práctico en su implementación al interior de los planteles educativos, como responsabilizar en un individuo —el rector(a) o director(a)— la elaboración y presentación de indicadores sobre la evaluación del desempeño (artículo 6°); la dificultad para practicar una evaluación “objetiva” cuando median actitudes y consideraciones afectivas hacia no exactamente la labor académica y sí hacia el parecer y el comportamiento, la proximidad o la distancia del trato interpersonal; problemas de conocimientos bien informados y adecuados para evaluar a docentes de distintas áreas de conocimiento; relaciones personales difíciles; disparidad y diversidad en puntos de vista sobre administración de la institución, hacen de la pretendida objetividad un prejuicio epistemológico incorporado en la norma.

La no participación de los sujetos “objetos de evaluación”, los docentes y directivos docentes, en la elaboración y diseño de esa política, contribuye a poner de presente sus rasgos de arbitrariedad, autocracia y dominación, deslegitimándola como práctica pedagógica al arbitrio de un poder. El prejuicio epistemológico de elaborar un conocimiento objetivo sobre el desempeño docente, se resiente plenamente al esquivar la construcción intersubjetiva, donde mayormente es posible asir criterios de la verdad. Para Kemmis (1997), las verdades educativas se construyen y acuerdan socialmente. A rectores, directores, coordinadores, responsables de la tarea de jueces del proceso evaluativo, les va a ser difícil valorar el trabajo de docentes de áreas diferentes a las suyas, o por lo menos, las recomendaciones, apoyos didácticos, bibliografía, métodos de investigación y demás van a ser serias dificultades si fueran a cumplir ortodoxamente las órdenes impartidas.

La concepción evaluativa de calificar el desempeño es un remanente que guarda su familiaridad con prácticas de una herencia del pasado. Por los años 70, la evaluación sumativa para que un programa o proyecto continuara o no al año siguiente, se hacía al final de año. Para la ocasión presente, un resultado negativo, finalizando el primer año de evaluación, es más que un desestímulo en nada propicio para la continuidad entusiasta de un proyecto educativo creado para permanecer por razones de necesidad social de comunidades, localidades y regiones necesitadas de atención educativa y de la inversión de vida que representa el forjar una profesión como la de educador, donde el Estado es ajeno al compromiso de ayudarlo permanentemente a cualificar. Más, cuando se sabe que instrumentos de evaluación como éstos no están para ayudar a cualificar sino para desprestigiar y descali-



ficar. El integrar y consolidar un discurso contrahegemónico y alternativo crítico que sea lo suficientemente dotado para mostrar otro lado de las posibilidades pedagógicas y abarcar las realidades educativas, conlleva un trabajo pedagógico y político solidario, democrático y equitativo, en el cual los planteamientos críticos individuales, y organizacionales no deben estar minimizados. Esto bien puede ser tenido en cuenta en una contraoferta del discurso, los instrumentos y prácticas de evaluación, incluida la que debiera llevar a cabo el docente de su propia labor educativa.

UNA EVALUACIÓN DE FORMACIÓN, INTERSUBJETIVIDAD, AUTOCRITICIDAD, COLECTIVIDAD E INCLUSIÓN

El discurso oficial y sus acciones cotidianas, a través de sus variados aparatos de manejo y control del Sistema Nacional de Evaluación, también en la evaluación hablan de procesos de formación, planes de mejoramiento de calidad, programas de profesionalización docente (Ley 715 de 2001, artículo 10.4). Sin embargo, por las contundentes evidencias, todo conduce, en este caso por los instrumentos evaluativos aplicados a los educadores, a una contribución acelerada a la consolidación del Estado neoliberal y una sociedad sostenida en el principio del mercado, donde todo lo demás queda supeditado a la mercancía y su valor monetario. Por eso, quien no produce de modo inmediato según este estándar, es declarado improductivo y sobra socialmente. La concepción implementada por el Sistema Nacional de Evaluación vigente, intimidadora, punitiva y de exclusión, debe dar paso a una en la cual exista una participación directa en la organización y decisiones por parte de los educadores; comunidades docentes que definan, organicen todos los procesos de evaluación docente; una finalidad que apunte a un verdadero mejoramiento profesional de los docentes y de las instituciones educativas; financiación garantizada del Estado; sustentada en principios de democracia, libertad de pensamiento y expresión, compromiso y responsabilidad, respeto, justicia, igualdad (entre iguales), trabajo colectivo solidario; se organiza desde las necesidades y participación y decisiones de los docentes, padres de familia, directivos docentes, con la colaboración del MEN, las Secretarías de Educación, que se comprometen a respetar los acuerdos alcanzados y a promover su realización. Dentro de esta otra concepción, una propuesta, de tiempo atrás ya enunciada de construcción de un gran proyecto o un subsistema de formación, de iniciativa de docentes, organizaciones magisteriales y políticas, estudiantes y padres de familia, que responda a las necesidades de perfeccionamiento, potenciación del

trabajo profesoral y cualificación generalizada de la educación pública, es una alternativa posible, dentro de muchas otras decisiones a seguir.

Dicho gran proyecto o subsistema de formación, en lo correspondiente a la evaluación de docentes, ha de incorporar una concepción de evaluación que reemplace esa visión de control, exclusión y discriminación, acogiendo una perspectiva participativa propiciadora del compromiso de iguales en la toma de decisiones y de su puesta en la práctica. Un proceso de evaluación de docentes verdaderamente idóneo: sin una completa participación del sujeto evaluado, el profesor, es inútil e inconfiable; sólo sirve para justificar el derroche frecuente de los presupuestos asignados.

Este subsistema de formación, por tanto, demanda el cambio de paradigma en su concepción: es para una sociedad verdaderamente humana, basada en la democracia, la dignidad y la justicia social efectivas. La evaluación, en ese espacio imaginado, como opina Álvarez Méndez (2001), es una actividad de conocimiento que propicia el avance en la comprensión de la tarea docente, sus relaciones dentro y fuera del aula. Es formativa porque mira críticamente la realidad cotidiana y deriva de allí entendimientos sobre nuestros actos, reflexiones profundas para corregir y transformar las fallas o debilidades de los procesos educativos. Por tanto, el análisis ha de ser permanente, sistemático e incluyente de los diferentes puntos de vista, facilitador y clarificador de una racionalidad dinamizadora en el trabajo diario y profesional.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ MÉNDEZ, Juan Manuel (2001), *Evaluar para conocer, examinar para excluir*, Madrid, Morata.

APPLE, Michael (2003), "Estándares nacionales en la educación norteamericana", en revista *Opciones Pedagógicas* N° 28, Bogotá, Universidad Francisco José de Caldas.

DÍAZ BARRIGA, Ángel; INCLÁN ESPINOSA, Catalina (2001), "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 25, Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, España.

CERDA, Hugo (2003), *La nueva evaluación educativa*, Bogotá, Magisterio.

GIMENO SACRISTÁN (1992), *La pedagogía por objetivos*, Madrid, Morata.

IMPRESA NACIONAL (1999), "Plan Nacional de Desarrollo", Bogotá.

Un paradigma distinto que, al estar enraizado en la pedagogía crítica, desarrolle sujetos autónomos, democráticos y participativos, con pensamiento creativo y divergente. Una concepción de la calidad diferente a la construcción de un empleado estándar, que responde a estadísticas, medibles, observables, en respuesta a un modelo de producción, de unos mercados hegemónicos y como individuo en la mentalidad de un pensamiento convencido de la excelencia de los poderes excluyentes y del consumo, que busca capacitarlo como recurso de unas tecnologías instrumentales, en tiempos de trabajo a destajo.

Concluyendo, un paradigma de evaluación que propicie la formación de un maestro crítico, con compromiso personal y profesional con su trabajo y con su contexto, integrante de un colectivo transformador de conocimientos y experiencias, generador de pensamiento pedagógico, problematizador y formulador de alternativas de cualificación educativa y ética y, por tanto en lo evaluativo porque persigue permanentemente su perfeccionamiento humano, intelectual y profesional. Paradigma que sustituya la medición por la valoración integral; el control por el trabajo colectivo y solidario; la objetividad por la intersubjetividad entre iguales; el castigo, la exclusión y discriminación de una minoría, por la evaluación formativa e incluyente para todos los docentes; el poder jerárquico y autoritario por procedimientos y relaciones de decisiones y manejo democráticos y justos, creadores, capaces de ir más allá de la escuela.

KEMMIS, Stephen (1997), "Siete principios para evaluar un programa de desarrollo curricular", en revista *Opciones Pedagógicas* N° 18, Bogotá, Universidad Francisco José de Caldas.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2003), *Decreto 2582*, Bogotá, *Diario Oficial*.

_____ (2002), *Decreto 1283*, Bogotá, *Diario Oficial*.

_____ (2002), *Decreto 1278*, Bogotá, *Diario Oficial*.

_____ (2002), *Decreto 230*, Bogotá, *Diario Oficial*.

_____ (2001), *Al Tablero* N° 3, Bogotá, abril.

_____ (2000), *Decreto 620*, Bogotá, *Diario Oficial*.

_____ (1998), *Hacia un sistema de formación docente*, Bogotá, Enlace Editores.

_____ (1997), *La evaluación en el aula y más allá de ella*, Bogotá, MEN.

_____ (1994), "Ley General de Educación", en *Código de la educación y Estatuto Laboral de los docentes*, Bogotá, Temis.

Fin de las calificaciones en Chile:

Nuevo Sistema Nacional sobre Evaluación del Desempeño Docente en Chile

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE*

El presente documento sobre la experiencia chilena lo hemos incluido en esta edición de la revista EDUCACIÓN Y CULTURA como una contribución a la reflexión y controversia que en nuestro país se desarrolla sobre la evaluación de desempeño de docentes (*Comité Editorial*).

En el año 1990, con la promulgación del Estatuto de la Profesión Docente, se consagra el sistema de calificaciones, de carácter funcionario y punitivo. A la fecha, aun cuando goza de plena vigencia, dicho cuerpo legal no ha sido aplicado por la resistencia que ha opuesto el gremio.

En 1997 el Congreso Nacional de Educación resuelve en el capítulo referente a "Fortalecimiento de la profesión docente", la evaluación del desempeño profesional como el mecanismo adecuado para reemplazar el concepto de calificación. Hasta ese momento, en el ámbito del sistema educativo, el concepto de evaluación era desconocido y es desde el gremio que se levanta esta idea.

Durante la negociación de 1998 el colegio plantea, como una sentida reivindicación, la derogación del sistema de calificaciones y la implementación de un Sistema de Evaluación de Desempeño Profesional. El Ministerio de Educación responde que está disponible sólo para discutir acerca de medidas que permitan el perfeccionamiento al Reglamento de Calificaciones, en ningún caso para su

derogación o su reemplazo por un mecanismo distinto. Esta postura oficial fue rechazada por la asamblea nacional del colegio.

Nuestra permanente posición en el sentido de rechazar el sistema de calificaciones y de abrir un debate en torno al mejor mecanismo de evaluación docente, tiene un primer resultado con la firma del Mineduc y del Colegio de Profesores, del documento "Criterios fundantes para una propuesta de evaluación de desempeño profesional".¹

Durante el año 2000 el colegio propone a la Asociación Chilena de Municipalidades suspender las calificaciones, cuando públicamente éstas habían resuelto su aplicación durante ese año, e instalar una "comisión técnica de carácter nacional", para avanzar en los criterios primarios de un Sistema de Evaluación, tal como lo mandara el Congreso Nacional de Educación.

Por nuestra parte, consideramos que su composición tripartita facilitaría la suspensión de la aplicación de las normas de calificación mientras no se llegara a los acuerdos del caso. En los hechos, esta proposición tuvo el efecto esperado, por cuanto, a pesar de su vigencia durante los últimos once años, su aplicación ha estado suspendida.

El trabajo realizado durante tres años por dicha comisión no fue fácil. Se dio un proceso de estudio, discusión y debate permanente, llegando a consensos desde las fundamentaciones que levantamos como gremio, teniendo siempre presente el desarrollo de la profesión docente y la educación de nuestros estudiantes, a partir de los aportes otorgados por profesores y profesoras en las

¹ Texto completo en revista *Docencia*, No. 10, junio de 2000.

dos consultas nacionales sobre el marco de la buena enseñanza y en las sucesivas asambleas nacionales ordinarias y extraordinarias del Colegio de Profesores durante este período.

Nuestra preocupación principal no fue si el Ministerio y la Asociación de Municipios cedieran o no a las propuestas y presiones del gremio. Nuestro objetivo ha sido y seguirá siendo fortalecer nuestra profesión y, en ese sentido, hacer comprender a las autoridades educativas y a la comunidad que no nos oponemos a ser evaluados; que estamos empeñados en construir, en la perspectiva de elevar la calidad de la educación, un sistema de evaluación de desempeño que reconozca las características específicas de nuestra profesión, como son la enseñanza y la formación de niños, niñas, jóvenes y adultos en contextos educativos específicos. Todo lo cual difícilmente puede ser considerado como producto educativo, ni posible de ser medido estandarizadamente. También se puede considerar la variable enseñanza de un profesor como la única que incida en los aprendizajes de los alumnos.

Como profesión especializada en la enseñanza y en los procesos de aprendizaje, nuestra experiencia nos señala que la evaluación es importante para desarrollarse y aprender, en la medida en que identifica fortalezas y debilidades, creando de este modo condiciones para seguir aprendiendo.

En todo este proceso hemos tenido claro también, en consecuencia con nuestra preocupación por la educación de nuestros alumnos y alumnas, que los problemas de calidad de nuestro sistema educativo guardan relación con un conjunto de factores, tanto o más importantes que la evaluación docente. Todos los cuales los hemos manifestado ante la autoridad, exigiendo su revisión y modificación. Lamentablemente, no podemos sino constatar que ha faltado voluntad política para producir cambios en aspectos tales como el sistema de financiamiento vía subvención, el crecimiento de la educación particular en desmedro de la municipal, el aporte creciente del financiamiento compartido entregado por la familia, la no consideración de espacios de tiempo suficiente para que los profesores puedan planificar clases, evaluarlas y



actualizarse, el gran número de alumnos por curso, el tipo de gestión escolar, entre otros.

Otro aspecto fundamental, ligado a la calidad de la educación y al desarrollo de la profesión docente, respecto al cual hemos trabajado consistentemente y reclamado ante la autoridad su revisión y cambio, tiene relación con los actuales mecanismos de mercado en la formación inicial y permanente y sus nefastas consecuencias, que se expresan en la heterogeneidad de la calidad y del rigor de la formación inicial, de la de postítulo y posgrado, del perfeccionamiento que se sigue licitando en el mercado y de la precariedad de los cursos de regularización de título.

El proceso de construcción de este Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente ha tenido una larga historia participativa al interior del Colegio de Profesores que culminó con la consulta nacional realizada el pasado 10 de julio, que contó con una participación histórica de 65.846 profesores y profesoras del ámbito de educación municipal, es decir, más del 80% del magisterio que ejerce su función en la educación pública. En dicha consulta, el nuevo sistema de evaluación, que a continuación presentamos, fue categóricamente respaldado por el 66,95% de los votos válidamente emitidos².

La tarea no termina. Es importante continuar el trabajo tanto para la aprobación de la ley que modifica las calificaciones como en el seguimiento del proceso de evaluación que se llevará adelante. Además, tenemos una lucha pendiente por la implemen-

² 63,13% aprueba, 31,16% rechaza, 1,71% nulos y 4,00% blancos.

tación de una carrera profesional docente que les otorgue a cada profesor y profesora una perspectiva de desarrollo profesional reconocido en las remuneraciones, lo que sin duda implica tanto un reconocimiento social de la tarea docente como una motivación para continuar enseñando de la mejor manera posible en las aulas de nuestro país.

Informe final de la Comisión Técnica Tripartita sobre la evaluación del desempeño profesional docente

Este documento representa los acuerdos finales alcanzados en la Comisión Técnica Tripartita, integrada por el Colegio de Profesores de Chile, el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades, en relación con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Profesional Docente, que reemplazará al actual sistema de calificaciones establecido en el Estatuto Docente.

1. ¿PARA QUÉ SE EVALÚA?

Para el desarrollo y fortalecimiento sostenido de la profesión docente, específicamente del desempeño profesional, potenciando los procesos pedagógicos mediante el reconocimiento de sus fortalezas y el mejoramiento de sus debilidades, con el fin de favorecer mejores aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes. En este sentido, el sistema de evaluación tiene un carácter fundamentalmente **formativo**.

Además, la evaluación aportará valiosa información al sistema de formación inicial y continua de los docentes.

2. ¿QUÉ SE EVALÚA?

Lo propio de la misión del educador, es decir, **la enseñanza**, a partir de los dominios y criterios establecidos en el "Marco para la buena enseñanza", el cual ha sido ajustado y corregido una vez analizados los resultados de las dos consultas nacionales realizadas al magisterio —y especialmente de las reflexiones de la última de ellas—, en las

que las preguntas abiertas permitieron entregar mayor información sobre la opinión de los docentes.

Por lo tanto, el sistema evalúa al docente exclusivamente por su ejercicio profesional, considerando el contexto y las condiciones de trabajo en que éste se desenvuelve. No se evalúa al docente por su desempeño funcionario-administrativo ni por los resultados de rendimiento escolar de sus alumnos.

3. ¿QUIÉNES SE INCORPORAN AL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CÓMO?

Todos los docentes de aula del ámbito de la educación municipal serán evaluados cada cuatro años.

Los profesores no serán evaluados en su primer año de ejercicio profesional.

A la mayor brevedad, deberá acordarse un sistema de evaluación del desempeño profesional de los docentes directivos y técnico-pedagógicos, que será asimismo de carácter formativo para el desarrollo profesional de estos docentes.

El sistema se implementará en forma gradual, considerando la complejidad técnica del proceso y los tiempos necesarios para preparar el número de evaluadores requeridos.

La forma de incorporación por niveles y modalidades de enseñanza será la siguiente:

Año 1: Primer ciclo básico.

Año 2: Segundo ciclo básico.

Año 3: Formación general de enseñanza media 1 (algunos sectores de aprendizaje) y educación parvularia.

Año 4: Formación general de enseñanza media 2 (los demás sectores de aprendizaje), educación diferencial y algunas especialidades de la educación media técnico-profesional.

Año 5: Las demás especialidades de educación media técnico-profesional y la educación de adultos.

Para la mejor operatividad del sistema, la cantidad de comunas que se incorporarán cada año se establecerá de forma gradual.





Por tanto, al cabo de cinco años, todas las comunas y niveles estarán dentro del sistema de evaluación.

4. CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN PARA LOS PROFESORES

Para todos los profesores, la evaluación significará un proceso de autorreflexión respecto de su desempeño profesional, lo que les permitirá identificar fortalezas y debilidades y proyectar un camino para potenciar las primeras y superar las segundas.

La instalación de este sistema de evaluación del desempeño profesional y su alineación con los otros sistemas vigentes de fortalecimiento de la profesión docente, deja como un desafío central la generación concordada de una carrera profesional docente.

La evaluación final de cada profesor corresponde a una apreciación global relativa al desempeño profesional relacionado con el marco para la buena enseñanza, sus dominios y criterios; y se establecerá su desempeño en uno de los cuatro niveles siguientes: destacado, competente, básico e insatisfactorio.

Los profesores/as evaluados como destacados y competentes tendrán acceso prioritario a oportunidades de desarrollo profesional: ventajas en los concursos, pasantías en el extranjero, guías de talleres, participación en seminarios académicos, entre otros.

En el caso de que un docente haya obtenido la asignación de excelencia pedagógica, será eximido de la evaluación periódica de su desempeño profesional durante el período que mantenga dicha asignación. Una vez que el sistema esté en régimen, y con las adecuaciones necesarias, la excelencia pedagógica estará alineada al sistema de evaluación.

Los profesores que obtengan en su evaluación global el nivel de básico o insatisfactorio dispondrán de planes específicos de perfeccionamiento gratuito destinados a superar sus debilidades.

En el caso particular de que un profesor obtenga una evaluación global como insatisfactoria, éste seguirá en la escuela, incorporándose a procesos de perfeccionamiento

específico, siendo evaluado al año siguiente. Si esta segunda evaluación resulta nuevamente insatisfactoria, seguirá en la escuela, dejará la responsabilidad de curso para trabajar durante el año su plan de superación profesional con un docente tutor, y será sometido a una tercera evaluación. De mantener el desempeño insatisfactorio, deberá salir del sistema, cancelándose una indemnización y atendiendo las instancias de apelación que correspondan. No obstante, en estos casos, el docente podrá tener acceso a un sistema de acreditación cuyo resultado le permita regresar al sistema.

El profesor que obtenga evaluación insatisfactoria en la primera oportunidad podrá optar por dejar su curso de inmediato, permaneciendo en la escuela y desarrollando su plan de superación con la tutoría de un par, para evaluarse nuevamente al año siguiente. De obtener evaluación insatisfactoria, deberá salir del sistema con indemnización.

La evaluación será considerada para los diversos concursos que se lleven a efecto en el sector municipal.

Se contará con un fondo de desarrollo profesional, cuyo uso será exclusivo para apoyar el sistema de evaluación, especialmente en los procesos de perfeccionamiento y tutorías involucrados en dicho sistema.

Considerando que es ésta una evaluación formativa y que el uso inadecuado de la información puede provocar efectos negativos para el sistema (no solo para los profesores, sino fundamentalmente para los procesos de aprendizaje de los alumnos, ya que la autoridad pedagógica no puede ser relativizada), se estipulará lo siguiente para el uso de la información:

Debe ser entregada a cada profesor, planteándoles, con fundamento en las evidencias, sus fortalezas y aspectos a mejorar por dominios y criterios y las categorías en que fueron clasificados.

La información será entregada a los municipios y a los equipos de gestión del establecimiento, priorizando las tendencias tanto en las fortalezas como en las debilidades, a fin de organizar las políticas de perfeccionamiento y potenciar las de gestión educativa en los distintos niveles.

La información sobre el desempeño individual de cada docente no puede ser compartida con los alumnos, padres y la comunidad, y en ningún caso ser utilizada como *ranking* de escuelas o profesores.

5. ¿QUIÉNES EVALÚAN?

Profesionales de la educación que tengan experiencia de docencia de aula en el sistema escolar formal, en el mismo nivel y/o asignatura en que le corresponderá la responsabilidad de evaluar. Considerando que el ser buen profesor no implica tener la formación adecuada para evaluar fundamentalmente a otro educador, los profesores evaluadores deberán recibir una formación específica de sus pares, realizada por el CPEIP.

Dichos profesionales no podrán pertenecer al mismo establecimiento, ni ser superiores jerárquicos de los docentes evaluados, ya que no permitiría tener la distancia necesaria para apoyar al profesor evaluado. Pero, al mismo tiempo, al momento de evaluar, deberá tener conocimiento del contexto (condiciones laborales, socioeconómicas, etc.) en el que el profesor evaluado desempeña su trabajo.

Los evaluadores serán profesores de aula en ejercicio y recibirán un pago específico por la función evaluadora.

Los profesores se postularán voluntariamente para ser evaluadores. La selección de los mismos dependerá exclusivamente del CPEIP.

Como todos serán evaluados, aquellos que asuman como evaluadores no podrán ser evaluados durante el período en que están evaluando, y lo serán al año siguiente.

6. INSTRUMENTOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN

La evaluación se realiza con base en evidencias del desempeño profesional, que serán recogidas a través de los siguientes instrumentos: pruebas estructuradas, autoevaluación y entrevista al profesor evaluado, informe de referencia de terceros.

Evidencias estructuradas

Consiste en un instrumento de evaluación que requiere la presentación de pruebas que muestren aspectos básicos del trabajo docente. El docente es quien decide, escoge y selecciona las mejores evidencias de su práctica de enseñanza. Éstas serán reportadas a través de, por una parte, productos escritos por el propio docente, como por ejemplo planificación de una unidad y evaluación de aprendizaje; y por otra, video registro de una hora de clases, el cual será realizado por un técnico capacitado en ese oficio. La clase videada será elegida por el profesor evaluado.

Autoevaluación

El profesor evaluado completará una pauta de autoevaluación que considere las dimensiones fundamentales de los criterios del marco para la buena enseñanza. Ésta incluirá escalas cuantitativas y comentarios cualitativos.

Entrevista

Se trata de una entrevista estructurada que realizará el evaluador al profesor evaluado en su lugar de trabajo. Para el efecto, el evaluador tendrá como insumo previo la autoevaluación realizada por el profesor.

Informe de referencia de terceros

Este informe tiene como única finalidad complementar la información disponible respecto del evaluado. Sus pautas serán elaboradas por el CPEIP, y deberá ser contestado por el director del establecimiento y/o el jefe de UTP.

7. PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL CONCEPTO EVALUATIVO GLOBAL DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DE CADA PROFESOR

En una primera etapa, las evidencias estructuradas (tanto las escritas como las videgrabaciones) serán evaluadas por profesores correctores entrenados y seleccionados por el CPEIP. Un porcentaje significativo de cada una de éstas será sometido a doble corrección, sin que el corrector pueda conocer los resultados de las evaluaciones



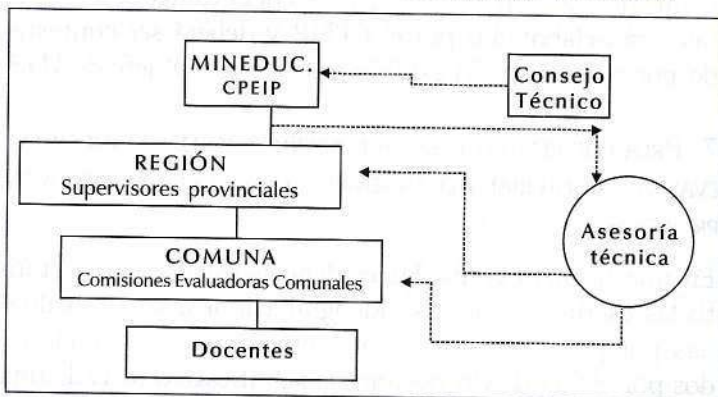
previas o posteriores de los productos por él corregidos. Este proceso se realizará bajo la supervisión de los evaluadores y del CPEIP.

En una segunda etapa, el profesor evaluador analizará los resultados de las evidencias estructuradas, atendiendo las evaluaciones sintéticas y analíticas de los correctores, y elaborará un informe escrito evaluativo final, considerando todos los instrumentos de evaluación.

Finalmente, la Comisión Comunal de Evaluación deberá elaborar colegiadamente, y con el apoyo de la instancia técnica, los informes de resultado de los docentes evaluados a partir del informe escrito elaborado por los evaluadores. Para estos efectos, si el resultado de las evidencias estructuradas y de las otras fuentes de información son coincidentes, la Comisión deberá evacuar su informe ratificando dichos resultados. Si no hay coincidencia, la Comisión deberá revisar la corrección de las evidencias estructuradas: 1) si ratifica la corrección, desechará las fuentes de información no pertinentes; 2) si modifica la corrección de las evidencias estructuradas, evacuará los resultados considerando estos nuevos antecedentes.

Todo el proceso será reglamentado de modo que garantice la confidencialidad de la evaluación.

8. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE



La responsabilidad nacional de todo el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente será del CPEIP. Además, se constituirá un Consejo Técnico, conformado por el Colegio de Profesores, la Asociación Chilena de Municipalidades e instituciones académicas, para su seguimiento permanente, retroalimentación y perfeccionamiento.

Para asumir esta responsabilidad a nivel regional y provincial se formarán supervisores, que serán responsables del proceso en sus distintos niveles.

A su vez, el CPEIP contará con una asesoría técnica especializada que asumirá las siguientes tareas: producción y

evaluación continua de los instrumentos; selección y entrenamiento de los evaluadores y correctores; evaluación de las evidencias estructuradas; asesoría en la toma de decisiones a las comisiones de evaluación comunal; entrenamiento y asesoría a las Secretarías Ministeriales de Educación (Seremi) y Departamentos Provinciales de Educación (Deprov), en lo referido a los sentidos técnicos del proceso y al modelo procedimental involucrado.

Comisiones Comunales de Evaluación

Cada Comisión Comunal de Evaluación estará integrada por el coordinador comunal, los evaluadores pares y la asistencia técnica.

El coordinador comunal, designado por la comuna, asumirá las siguientes tareas: coordinar a los evaluadores que hayan sido seleccionados y entrenados por el CPEIP; coordinación administrativa del proceso de evaluación en la comuna; coordinación del proceso con los responsables del CPEIP y de Deprov y con las unidades educativas de la comuna; informar y comprometer a los equipos directivos de las escuelas, y apoyo a la difusión del proceso de evaluación en los establecimientos.

En ningún caso tendrá incidencia en los juicios evaluativos y en los resultados de la evaluación.

Las funciones del evaluador serán las siguientes: apoyo en la difusión del proceso de evaluación en las escuelas; entrevistar a los docentes técnicos y directivos, así como al docente evaluado; visitar las escuelas y levantar informe de contexto; recepcionar las evidencias estructuradas de los docentes y emitir un informe escrito evaluativo final.

La Comisión Comunal de Evaluación deberá elaborar, colegiadamente y con el apoyo de la instancia técnica, los informes de resultado de los docentes evaluados a partir del informe escrito confeccionado por los evaluadores.

9. FINANCIAMIENTO

Con el propósito de financiar la implementación del conjunto de acciones de desarrollo profesional de los docentes evaluados en cada comuna, se creará un Fondo de Administración Municipal, el cual será destinado exclusivamente a los fines propios del Sistema de Evaluación Docente. De ninguna manera, la evaluación del desempeño significará costo para el docente.

24 de junio de 2003.



El derecho a la educación en Colombia

Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Katarina Tomaševski, sobre el derecho a la educación en Colombia* *

KATARINA TOMAŠEVSKI*

Relatora Especial de Naciones Unidas, sobre el derecho a la educación en Colombia

RESUMEN

La misión de la relatora especial sobre el derecho a la educación, llevada a cabo entre el 1 y el 10 de octubre de 2003, tuvo el propósito de investigar *in situ* el estado del derecho a la educación en Colombia. Por cierto, 40 años sin paz obligan a cuestionar su incidencia en el derecho a la educación. La relatora especial visitó Bogotá y Quibdó (Chocó). Además se reunió con el vicepresidente, la ministra de Relaciones Exteriores, la

ministra de Educación, el viceministro de Justicia, con la presidenta y algunos jueces de la Corte Constitucional, el defensor del pueblo y la consejera presidencial para la equidad de la mujer. Además visitó el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También se reunió con organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos y educación en Colombia, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), el equipo Educación: Compromiso de Todos, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes afrocolombianos e indígenas, representantes de

* El informe era finalizado después del recibo de los comentarios del Gobierno el 19 de diciembre de 2003.

las poblaciones desplazadas, asociaciones de profesores y estudiantes universitarios.

La relatora especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano. La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos. Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 36 años después la educación no es aún ni gratuita ni universalizada. La relatora recomienda un incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30%, del 4% al 6% del PIB.

El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de la niñez cuyo derecho a la educación sigue siendo denegado. Además, con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse. La relatora recomienda una "topografía" inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de la adopción de todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por una educación que debe ser gratuita pero no lo es, y reco-

mienda un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.

El importe de una estrategia basada en los derechos humanos es la vinculación de todos ellos y la instrumentalización de la educación para su disfrute. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporarlas en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de la totalidad de las ramas del poder público. Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos, y la relatora especial recomienda una evaluación del impacto de "la revolución educativa" sobre el derecho a la educación y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. La coexistencia entre la educación pública y privada, reguladas por el derecho público y privado respectivamente, exige una clara y explícita demarcación del alcance de cada uno de los dos diferentes sistemas educativos.

También recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como "espacio de paz". No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores; así mismo, medidas inmediatas para remediar su desprotección en Colombia.

INFORME DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SU MISIÓN EN COLOMBIA (1 A 10 DE OCTUBRE DE 2003)

INTRODUCCIÓN

1. La Relatora Especial sobre el derecho a la educación solicitó el 21 de octubre de 2002 ser invitada formalmente a Colombia. En su carta señaló que los propósitos de su visita serían estudiar y evaluar la realización del derecho a la educación en Colombia y su interpretación y aplicación en la práctica. El Gobierno colombiano le remitió una invitación escrita el 19 de junio de 2003, sugiriendo el mes de octubre como fecha conveniente.

2. Su misión, llevada a cabo entre el 1 y el 10 de octubre de 2003, tuvo el propósito de investigar *in situ* el estado del derecho a la educación. La Relatora Especial visitó Bogotá y

Quibdó (Chocó). Además se reunió con el Vicepresidente, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Educación, el Viceministro de Justicia, con la Presidenta y algunos jueces de la Corte Constitucional, el defensor del pueblo y la consejera presidencial para la equidad de la Mujer. Además visitó el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También se reunió con organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos y educación en Colombia, la Fecode, el equipo Educación: Compromiso de Todos, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes afrocolombianos e indígenas, representantes de las poblaciones desplazadas, asociaciones de



profesores y estudiantes universitarios. Durante su visita, la Relatora Especial recogió un número considerable de casos de violaciones del derecho a la educación y de los derechos humanos en la educación. Se entrevistó con maestros amenazados y maestras violadas, padres de familia que no pudieron pagar el costo de la educación de sus hijos, la cual debe ser gratuita pero no lo es, y estudiantes universitarios amenazados por su trabajo en derechos humanos.

3. La Relatora Especial desea extender su profunda gratitud a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Bogotá, por su excelente apoyo logístico en la preparación de su visita y durante su misión, y a la Comisión Colombiana de Juristas por la preparación y coordinación del programa de las organizaciones no gubernamentales. Desea también expresar su incomodidad a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra por los obstáculos y dificultades presentados durante la preparación y realización de su misión.

4. El presente informe contiene un diagnóstico de problemas claves en la afirmación y realización del derecho a la educación en Colombia y revisa las medidas políticas, económicas y fiscales adoptadas por el Gobierno colombiano. Este documento contiene también las recomendaciones encaminadas a garantizar que en las políticas y las prácticas del Gobierno se tengan en cuenta todas las dimensiones pertinentes del derecho a la educación. Las recomendaciones están marcadas en negrilla. Aun así, en 20 páginas es imposible transmitir la complejidad y las sutilezas del contexto colombiano, especialmente en el contexto de 40 años sin paz.

5. Como siempre, la Relatora Especial aplica su sistema de las "cuatro A" en su trabajo, en el cual ella estructuró los contenidos centrales del derecho a la educación¹. Los gobiernos se obligan a hacer que la educación sea Asequible, Accesible, Aceptable y Adaptable. Fue un placer enorme para la Relatora Especial ver que este marco analítico se utiliza en Colombia², razón por cual no lo explica en este documento.



I. EL CONTEXTO: "EL DERECHO AL DERECHO"³

6. La visita de la Relatora Especial se llevó a cabo en un momento crítico para el futuro de los derechos humanos en Colombia. Un maestro preguntó a la Relatora Especial: ¿cómo se puede pedir que los maestros enseñen derechos humanos, cuando el Gobierno mismo los define como algo sospechoso o subversivo? Este problema lo destacó la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos deplorando "el hecho de que la defensa de los derechos humanos sea considerada como una actividad subversiva y que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos sean estigmatizadas" (E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 89). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al Gobierno colombiano el 29 de septiembre de 2003 las medidas necesarias para clarificar la política gubernamental en materia de derechos humanos. Un ejemplo ilustrativo de la necesidad de protección contra la estigmatización son las palabras del propio Presidente Uribe: "Observo organizaciones respetables de derechos humanos [...] y observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos"⁴. Por el contrario, los donantes expresaron su apoyo a los defensores de los derechos huma-

¹ E/CN.4/1999/49, párrafos 51 a 74; E/CN.4/2000/6, párr. 32 a 65; E/CN.4/2001/52, párr. 64 a 77, y E/CN.4/2002/60, párr. 22 a 45.

² Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución colombiana, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, 2003; "Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo", *Informe sobre el derecho a la educación en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003.

³ La demanda del "derecho al derecho" se utilizó en julio de 2001 en la protesta por la liberación de Alba Lucía Rodríguez, violada y condenada a 42 años de prisión por el homicidio de su hija durante el parto y absuelta en 2002.

⁴ Toma de posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea Colombia (FAC), Bogotá, 8 de septiembre de 2003.



nos, pidiendo al Gobierno su mayor protección⁵. El Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) enfatizó que las ponencias y acciones del Gobierno “poseen lo que se ha denominado un ‘saldo pedagógico’, esto es, proveen aprendizajes de diversa índole que aportan a la construcción de ciudadanía”⁶. **La Relatora Especial recomienda un inmediato y explícito compromiso del Gobierno con la defensa y protección de los defensores de los derechos humanos.**

7. El marco normativo del país, basado en los principios del Estado Social de Derecho, se encuentra muy desarrollado, y la Corte Constitucional hace una labor impresionante. Pese a lo normativo, sigue habiendo una enorme distancia entre las garantías estipuladas y la realidad. La brecha existente entre el discurso axiológico y el cumplimiento fáctico del mismo fue expresada por el Presidente Uribe al describir a Colombia como legalista pero sin legalidad vigente (*legalistic but lawless*)⁷.

8. Es importante recordar que el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos insiste en que éstos “sean protegidos por un régimen de derecho”. Pero el derecho a la educación lo no es. Por ejemplo, la estrategia educativa del Gobierno, conocida como “la revolución educativa”, no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un “acceso democrático” a la educación. Además, el Plan Nacional de

Desarrollo 2002-2006 (Ley 812/2003) formuló una “racionalización del servicio de justicia”. La propuesta del Gobierno limita la acción de tutela, impidiendo su acceso en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. La aprobación de este plan sería un retroceso grave en materia de justiciabilidad.

Colombia ha tenido una jurisprudencia progresista sobre el derecho a la educación, confirmando que la protección judicial representa la etapa más avanzada de la protección de los derechos humanos. El proyecto de reforma constitucional y la administración de justicia tiende a eliminar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales, eliminando a la vez

⁵ En la declaración de la mesa de donantes en Londres, del 10 de julio de 2003, éstos manifestaron “su satisfacción con la declaración del Gobierno de Colombia de que reconocía y prestaba su apoyo al papel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales [...] en la defensa de los derechos humanos. [...] También acogieron con agrado e insistieron sobre la importancia de la promesa del Gobierno de Colombia de proteger a los líderes de la sociedad civil, con inclusión de los líderes sindicales, que han sufrido amenazas contra sus personas y contra sus familias”.

⁶ Unicef, *Hacia la construcción de una ciudad más amable y justa. Políticas de niñez y juventud en Bogotá 2001-2004*, Bogotá, 2003, p. 15.

⁷ “Colombia’s conflicts: more order and less law”, *The Economist*, 9 noviembre de 2002.

“el derecho al derecho” respecto a la educación⁸. El derecho vigente colombiano no reconoce el derecho a la educación de los adultos⁹, pese a su afirmación universal como derecho humano de todos y todas y a las obligaciones internacionales del Estado colombiano al respecto. Una exclusión de la tutela para el derecho a la educación de los niños y niñas los dejaría sin una garantía efectiva. En la gran mayoría de los casos de carencia de escolarización asequible y accesible para la niñez en edad escolar, lo que constituye una violación del derecho a la educación, no hay nadie que sea sancionado. La tutela sigue siendo un —si no el único— remedio efectivo. La Corte Constitucional manifestó el 30 de julio de 2003 “su profundo e integral desacuerdo” con la propuesta de la reforma constitucional. **La Relatora Especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales.**

9. Como la proporción de los colombianos pobres retrocedió a su nivel de 1988, según el “Colombia Poverty Report” de mayo de 2002, y el Banco Mundial señaló que una mayor estabilidad necesita “la creación de oportunidades para todos los colombianos”¹⁰, le parece importante a la Relatora Especial fortalecer la protección de los derechos económicos y sociales. La visibilización de la falta de una afirmación del derecho a la educación en el Plan de Desarrollo es una tarea importante de la Relatora Especial. **Su recomendación es el análisis y valoración de la política gubernamental a la luz de los criterios del derecho internacional de los derechos humanos, con el propósito de la adecuación de todas las estrategias y políticas gubernamentales a dicho derecho.**



II. DESAJUSTE EDUCATIVO

10. El doble estatus de la educación en la legislación colombiana —pública y privada, gratuita y comprada— ha creado mucha confusión. Además, las políticas educativas del Gobierno debilitan el derecho a la educación por la falta de la garantía de la educación pública gratuita para la niñez en edad de escolarización obligatoria, por lo menos. La Relatora Especial estima importante destacar, como lo hace en cada informe anual, la diferencia entre la educación como mercancía y la educación como derecho humano. La ampliación de la compra-venta de la educación puede mejorar las estadísticas

educativas, pero si el acceso depende del pago, no existe como un derecho humano. Los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público. Las protestas que reclaman la reformulación de políticas gubernamentales y las movilizaciones por los servicios públicos dejaron al descubierto la ausencia de una política y una práctica gubernamental que garanticen el derecho a la educación y la protección de los derechos humanos en la educación, a pesar de la normativa vigente.

⁸ La acción de tutela fue creada por la Constitución en 1991 como una medida jurídica por la cual toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, mediante un proceso preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

⁹ Aunque el derecho internacional de los derechos humanos afirma que “toda persona tiene derecho a la educación”, la Constitución colombiana lo define únicamente como derecho del niño y la niña. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del mismo para la niñez, pese a que no se encuentra consagrado en el capítulo de los derechos fundamentales de la Constitución.

¹⁰ Véase Banco Mundial, “La estrategia de asistencia a Colombia destinará préstamos por 3.3 millones de dólares de los Estados Unidos en los próximos cuatro años”, nota de prensa No. 2003/202/ALC, de 16 de enero de 2003.

11. Los cambios económicos, conocidos como “sudor y lágrimas”, impusieron nuevos retos a los defensores de los derechos humanos, ya que la política económica del Gobierno no contiene propuestas tendientes a garantizar el derecho a la educación. El referendo del 25 de octubre de 2003, que no se aprobó, había incluido tres puntos sobre la financiación de la educación. Dos proponían un incremento de recursos para la educación por medio de ahorros y regalías, el tercero una “congelación” de los salarios de todos servidores públicos (incluyendo los del personal docente). La protección de los derechos humanos exige una valoración previa del impacto de tales iniciativas con el propósito de la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo. Desde su inicio, los derechos humanos siguen siendo un correctivo indispensable en todas las medidas democráticas. A los titulares privilegiados del derecho a la educación, los niños y niñas, no se les concede el derecho a votar. Por consiguiente, su derecho a la educación se protege mediante el régimen de derecho.

12. El Plan de Desarrollo 2002-2006 prioriza “la revolución educativa” en materia social. Las principales metas son incrementar la cobertura (a 1,5 millones cupos en la educación básica y 400.000 en la superior), y mejorar la calidad y eficiencia de la educación. Más de la mitad de estos cupos adicionales en la educación básica (800.000) se crearán por medio de una reestructuración (fusiones de las instituciones educativas e incremento del número de alumnos por maestro y por aula), sin aumentar los recursos. La otra mitad debía ser financiada mediante los ahorros previstos en el referendo. Debido a su no aprobación, el Gobierno “está estudiando diferentes alternativas que sustituyan los recursos que estaban previstos”¹¹. El Plan de Desarrollo 2002-2006 no menciona el derecho a la educación, ni contempla ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita ni reducir los costos educativos. Al contrario, se utiliza el principio de cofinanciación por parte de las familias y los alumnos, con la consecuente descarga de las obligaciones del Estado en derechos humanos sobre los particulares. La imposición de una tasa de Impuesto de Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas educativas demuestra el concepto de com-



pra-venta de la educación¹² o, como lo dice Alberto Yepes, de la Corporación Región, de negocio rentable. Así pues, Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos y **la Relatora Especial recomienda una evaluación del impacto de “la revolución educativa” sobre el derecho a la educación.**

A. “Aquí lo público está funcionando como privado”

13. Los contenidos centrales del derecho a la educación engloban el aseguramiento de la educación primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y las niñas en edad escolar, la garantía del principio de no discriminación respecto al derecho a la educación y a los derechos humanos en la educación y la prevención del abuso de la escolarización a través de la definición de sus objetivos y contenidos conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

14. La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos, como lo ha sido en la historia colombiana. La Ley 12 de 1934 estableció la obligación legal del Estado de dedicar 10% del presupuesto nacional a la educación y de ofrecer educación primaria gratuita. La reforma constitucional de 1936 incorporó la educación gratuita y obligatoria. En 1938, la gratuidad se extendió a la educación secundaria.

15. Cincuenta años después, la Constitución de 1991 afirmó la gratuidad de la educación obligatoria, pero permitió la excepción de aquellos que puedan pagarla. Esta garantía condicional permite la evaluación de la capacidad de pago de la familia mediante criterios arbitrarios. Toda la información señala que la incapacidad de pago sigue siendo la razón principal de la falta de escolarización y de la deserción escolar.

¹¹ Respuesta del Gobierno de Colombia al proyecto de informe de la Relatora Especial para el derecho a la educación, Ginebra, 8 de diciembre de 2003.

¹² Ley 788 de 2002, arts. 34 y 35.

16. Los niños y niñas colombianos piden una “educación gratuita y no clasista”¹³ refiriéndose a la los seis estratos socioeconómicos, desde el 1, el más bajo, hasta el 6, el más elevado, y a la exclusión y fragmentación escolar producidas por el pago de la educación. Este modelo educativo es “un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la inequidad”¹⁴, porque reproduce la estratificación económica y social. Una educación fragmentada reproduce una sociedad fragmentada. A los estratos más pobres, 1 y 2, pertenece menos del 5% del ingreso, mientras que los estratos 5 y 6 controlan el 60%¹⁵. Los ingresos de la familia son una determinante fundamental de la educación de la niñez y la juventud, en particular de la educación superior, y “menos de 6% de la juventud entre 18 y 24 años del estrato 1” se matricula¹⁶. Un promedio de menos de 5,7 años de educación para los estratos 1 y 2, y más de 11 años para el estrato 6 ejemplifica la brecha entre los pobres y los ricos¹⁷, así como el hecho de que, en Bogotá, “el 42,5% de los jóvenes de estratos bajos se encuentra vinculado al mercado laboral, mientras que esto sólo sucede con el 3,7% de los jóvenes de estratos altos”¹⁸.

17. Además, la descentralización educativa incrementó los gastos administrativos, altos por la fragmentación educativa¹⁹, y destinados al pago de funcionarios:

“La distribución de las responsabilidades y funciones en cada nivel (nación, departamentos, distritos, municipios, y escuelas) todavía no está clara, lo que genera una gran ineficiencia administrativa y el uso inapropiado de los recursos”²⁰.

18. El Plan de Desarrollo Educativo 2003-2006 define tres prioridades para la niñez entre los 5 y los 18 años: ampliar la cobertura y mejorar la calidad y la eficiencia de la educación. Los cambios se parecen a las políticas educativas de Margaret Thatcher en los años ochenta en el Reino Unido (Inglaterra) (E/CN.4/2000/6/Add.2, párrs. 13 a 16), las cuales hacían énfasis en la “producción educativa”, la contratación con empresas educativas privadas, las pruebas y evaluaciones de los docentes según los resultados de sus alumnos en los exámenes, y la asignación de recursos no

por criterio de costos, sino de resultados. Los subsidios para que algunos alumnos pobres paguen derechos académicos en colegios privados (“subsidio a la demanda”) son también tomados del modelo inglés de los años ochenta: “Los subsidios a la demanda estarán destinados a beneficiar niños y niñas de escasos recursos [...] Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren estándares de calidad. Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos”²¹.

19. La Relatora Especial estima necesario destacar que la coexistencia entre la educación pública y privada, reguladas por el derecho público y privado respectivamente, exige una clara y explícita demarcación del alcance de cada uno de los dos diferentes sistemas educativos. La Corte Constitucional destacó que:



¹³ Foro Social Mundial temático de niños y niñas, Capítulo Colombia. (Véase www.foroninosyninas.galeon.com).

¹⁴ Proyecto Educación: compromiso de todos, *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial *El Tiempo*, Fundación Corona y Fundación Restrepo Barco, Bogotá, segunda edición, 2002, p. 62.

¹⁵ Véase Banco Mundial, “Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Colombia”, Informe N° 25129-CO, de 24 de diciembre de 2002.

¹⁶ Banco Mundial, *Tertiary Education in Colombia: Paving the Way for Reform*, 2003, p. 3.

¹⁷ Garay, L. J., *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo: propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002, p. xxxiii.

¹⁸ Unicef (véase la nota 8 *supra*), p. 24.

¹⁹ Según la Contraloría General de la República, los gastos de administración fueron de 16,9% en 1999, con 9,3% de “otros rubros y auxiliares”.

²⁰ Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), *Entre el avance y el retroceso — Informe de progreso educativo en Colombia 2003*, Bogotá, 2003, p. 6.

²¹ Revolución Educativa: Plan Sectorial 2002-2006, marzo de 2003 (véase www.mineducacion.gov.co).

“[L]as tensiones surgidas entre el derecho fundamental a la educación y la retribución económica a que tienen derecho los particulares que prestan el servicio público de educación deben resolverse amparando siempre el núcleo esencial de aquél pero sin desconocer la necesidad del mantener el equilibrio estructural de las cargas financieras del sistema de educación privada”²².

20. La Relatora Especial recomienda una aclaración anticipada al impacto sobre el derecho a la educación de las políticas de ampliación de educación privada contenidas en “la revolución educativa,” y medidas encaminadas a la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo.

B. “O come, o estudia”

21. La primera obligación gubernamental consiste en garantizar la educación primaria para todos los niños y niñas, lo que requiere una inversión considerable. Los niños y niñas en edad escolar son titulares privilegiados del derecho a la educación. Aunque el Gobierno no sea necesariamente el único, el derecho internacional de los derechos humanos lo obliga a ser el principal inversionista. El derecho a la educación no se puede poner en práctica con la escasez de cupos o la ausencia total de escuelas. La obligación del Estado de suministrar educación gratuita y obligatoria no permite exclusión ninguna.

22. Los que tienen un deficiente acceso a la educación dejan esa herencia a la siguiente generación. Hacer responsables del sostén económico de la educación a las familias y las comunidades locales ensancha la brecha entre los que más tienen, los que tienen poco y los que no tienen nada, como muchísimas víctimas del desplazamiento forzado. Para romper este círculo vicioso se requiere que el Gobierno priorice y equipare los fondos para la educación gratuita de todos. Como se sabe de la historia del derecho a la educación, no se puede alcanzar la escolarización obligatoria sin que la educación sea gratuita. En Colombia, la inversión pública en edu-



cación es igual que la privada, ambas representan cerca del 4% del PIB²³. Así pues, hay dos sistemas educativos paralelos en Colombia: educación pobre para los pobres y educación privada costosa para los ricos. Cerca del 30% de los alumnos están en la educación privada en la primaria, 45% en la secundaria y 75% en la educación superior. Esto acentúa las diferencias educativas debidas a la pobreza y la riqueza de las familias, y la educación preescolar y superior son un privilegio de aquellos con mayores ingresos.

23. “Realización progresiva” es el término utilizado en los tratados internacionales sobre derechos humanos en relación con el derecho a la educación. De esta manera los gobiernos se obligan a asegurar en forma inmediata la educación primaria gratuita y obligatoria para todos, o a elaborar un plan y buscar ayuda internacional para cumplir con esta obligación tan rápido como sea posible. Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 35 años después la educación no es aún ni gratuita ni universalizada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho que “esta práctica del Estado es contraria” al Pacto (E/C.12/1/Add.74, párr. 27).

24. El Ministerio de Educación presupuesta el costo de un millón de pesos (365 dólares de los EE.UU.) anuales por alumno. Los costos de la educación pública obligatoria en Bogotá incluyen el pago de la matrícula entre 15 y 30 dólares, los gastos de uniformes y útiles entre 19 y 52 dólares y se agregan los gastos de transporte (unos 15 dólares mensuales), los libros escolares y comidas. El costo promedio para cada alumno es, según la Comisión Colombiana de Juristas, de 1.080.000 pesos por año, lo que corresponde a tres salarios mínimos mensuales, un costo que los estratos pobres no pueden sufragar.

²² Sentencia T-388 de 2001.

²³ Vargas, J. E. y Sarmiento, A., “La descentralización de los servicios de educación en Colombia”, *Serie de Reformas de Política Pública*, No. 50, Naciones Unidas y Cepal, Santiago de Chile, 1997.

25. La Relatora Especial recibió información sobre los precios de matrículas para educación, la cual debe ser gratuita pero no lo es. En el Chocó, el departamento más pobre del país, le dijeron que “la gratuidad es una ilusión”. La matrícula y los derechos académicos en la primaria oscilan entre 30.000 y 150.000 pesos, y en la secundaria desde 120.000 hasta 250.000 pesos. En Bogotá, los niños y niñas desplazados²⁴ están exentos del pago el primer año; el año siguiente pagan 85.000 pesos para matricularse. El poder que tienen las autoridades educativas en la evaluación de la capacidad financiera de la familia lleva a esta opción cruel: o comer o estudiar.



alumnas por una educación que debe ser gratuita pero no lo es, y la Relatora Especial recomienda un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.

III. EL PERFIL DE LA EXCLUSIÓN

26. Según el Banco Mundial, Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita²⁵. La Constitución colombiana reconoce la gratuidad de la educación pública obligatoria (de 10 años, entre los 5 y los 15) “sin perjuicio de la posibilidad de cobrar derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Hay dos interpretaciones de esta garantía. Una define la gratuidad solamente como un subsidio para quienes no pueden pagar, otra insiste en la gratuidad como parte del derecho a la educación. La primera define la educación como una responsabilidad compartida entre el Estado y la familia, la segunda como responsabilidad del Estado²⁶.

27. La educación post-obligatoria debería hacerse gradualmente asequible y accesible a todos. Contrariamente a lo previsto por los tratados de derechos humanos, en Colombia en vez de mejorar el acceso a la educación superior, ésta se ha mercantilizado progresivamente. El informe *Desarrollo Humano: Colombia 2000* diagnosticó “la segmentación y jerarquización de las instituciones educativas en función de la valoración del origen social de los aspirantes”²⁷.

28. La Relatora Especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización obligatoria. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y

29. Aunque el equipo Educación: Compromiso de Todos ha censurado las estadísticas educativas por ser dispersas, desactualizadas y por diferir dependiendo de la fuente que las suministre²⁸, hay estadísticas educativas sobre los niños y niñas atendidos, pero no sobre los que faltan por atender. Las estimaciones varían entre 1,5 y 3,3 millones²⁹. Nadie sabe cuántos colombianos hay. Faltan datos fiables. Las estimaciones se fundan en las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), basadas en el último censo que se hizo en 1993.³⁰ Además, la cobertura nacional del registro civil de nacimiento en 2000 era del 81,6%³¹, y todavía no incluye toda la población infan-

die sabe cuántos colombianos hay. Faltan datos fiables. Las estimaciones se fundan en las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), basadas en el último censo que se hizo en 1993.³⁰ Además, la cobertura nacional del registro civil de nacimiento en 2000 era del 81,6%³¹, y todavía no incluye toda la población infan-

²⁴ Los requisitos de documentación incluyen la declaración de la condición de desplazado (por medio del Sistema Único de Registro (SUR), lo que cerca de 35% a 40% no tienen.

²⁵ “In Latin America, there are essentially no tuition fees (only Colombia has these)”, Banco Mundial, *User fees in primary education: Draft for review*, Washington D.C., febrero de 2002, p. 7.

²⁶ Véase “Público y privado”, en *Educación: compromiso de todos*, número 5, junio de 2003.

²⁷ *Desarrollo Humano: Colombia 2000*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social y PNUD, Bogotá, 2001, p. 100.

²⁸ *Educación: compromiso de todos. Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona & Fundación Restrepo Barco, Bogotá, marzo de 2002, p. 11.

²⁹ La Revolución Educativa estimó en cerca de 1.500.000 el número de niños y niñas excluidos de la escolarización obligatoria, pero la Contraloría General de la República calculó en 3.297.732 el número de niños y niñas sin atender en 2001.

³⁰ Entrevista con Daniel Rivera, Director de Planeación del Ministerio de Educación (*Educación: Compromiso de Todos*, Número 4, noviembre de 2003, p. 10).

³¹ Unicef, *La niñez colombiana en cifras* (véase www.unicef.org.co).

til indígena, campesina, indigente, o desplazada. El número de desplazados no se conoce, se estima que hay 2,9 millones de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985³², y por lo menos un millón de niños y niñas desplazados en edad escolar. **La Relatora Especial recomienda un compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas desplazados en edad escolar.** El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de los niños y las niñas cuyo derecho a la educación sigue siendo denegado. **La Relatora Especial recomienda una "topografía" inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible.**

30. La historia de la educación ha exhibido exclusiones basadas en todos los criterios discriminatorios actualmente prohibidos. Las prohibiciones simples se vuelven complejas al intentar captar el cambiante patrón de la discriminación fuera de la escuela, en la escuela y en la interacción entre la escuela y la sociedad. Las prácticas discriminatorias suelen combinar una gama de criterios de discriminación ya prohibidos con otros motivos de exclusión que todavía no lo están. La estrategia educativa colombiana no está basada en las normas internacionales sobre derechos humanos y no existen estadísticas sobre el acceso a la educación según raza, etnia o religión. En consecuencia, es imposible observar los progresos y retrocesos utilizando los derechos humanos como parámetro. Con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse, lo que crea un círculo vicioso. Cuando la discriminación no se registra oficialmente, se puede ignorar. Dado que no existen datos cuantitativos, quien intente probar una situación discriminatoria está condenado a fracasar. Es imposible enfrentar la discriminación sin primero documentarla. **La Relatora Especial recomienda un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminado a asumir polí-**



ticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de éstas.

31. La accesibilidad se define de modo diferente, según los niveles educativos. El Gobierno se impone asegurar la educación a todos los niños y niñas en edad escolar obligatoria. El derecho a la educación debería concretarse progresivamente, facilitando el acceso a la educación post-obligatoria en la medida en que las circunstancias lo permitan, pero priorizando los derechos humanos en la utilización de todos los recursos disponibles. La prioridad del gasto militar sobre la inversión social en Colombia está evidenciada por un incremento del gasto militar de 3,5 a 5,8% del PIB en el 2006³³, a pesar de la obligación constitucional de priorizar la inversión pública social sobre cualquier otro tipo de gasto. La Corte Constitucional explicó las prioridades presupuestarias basadas en los derechos humanos al analizar el desplazamiento forzado:

“No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria —la más grave que se presenta en el mundo occidental— que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado de los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás. [...] Lo cierto es que el estado de emergencia social que representa el desplazamiento forzado en el país debe ser afrontado sin dilaciones por el Estado, para poder responder verdaderamente a su definición como un Estado social. Y si ello implica sacrificios en otros renglones ha de ser claro que éstos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad.”³⁴

³² *El embrujo autoritario. primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, septiembre de 2003, p. 124.

³³ “Colombia’s conflicts: Superman Uribe holds back the tide”, *The Economist*, 7 de junio de 2003.

³⁴ Sentencia SU-1150 de 2000.

32. La asignación presupuestaria educativa no es suficiente para universalizar la educación primaria, ni tampoco para universalizar la educación obligatoria de nueve años. Según los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la tasa de escolarización en 2000 fue de 40,5% en preescolar, 83,6% en primaria, 62,6% en secundaria, y 15,1% en la educación superior. Cerca del 35% de los alumnos se matriculan, pero se retiran en los primeros años, la mayoría al no poder solventar los costos³⁵. **La Relatora Especial recomienda un incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30%, del 4% al 6% del PIB.**

33. Con anterioridad a la afirmación del derecho a la educación, el trabajo fue una —muchas veces la única— forma de “educación” para la niñez pobre. No obstante, el trabajo infantil persiste por la miseria y la necesidad de los niños y las niñas de trabajar para sobrevivir. Hay poca mención explícita de la respuesta gubernamental basada en los derechos humanos frente al trabajo infantil, pese a que según Unicef “alrededor de 2,5 millones de niños y niñas entre 9 y 17 años trabajan en Colombia”³⁶. Según el DANE, hay 2,3 millones de niños y niñas trabajadores entre 5 y 17 años en el país: el 5% de los niños y niñas entre 5 y 9 años trabajan y un 30% entre los 15 y 17 años, el 52% del total sin remuneración alguna³⁷. Un obstáculo que impide la instrumentalización de la educación para eliminar el trabajo infantil es la política educativa misma, que “no hace ningún tipo de ‘preferencia’, porque la educación es un derecho para todos y todas. Sin embargo, esa generalización no resulta equitativa, porque los programas no son flexibles ni se ajustan a poblaciones con características específicas, como sucede con los niños y niñas trabajadores”³⁸. **La Relatora Especial recomienda un compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas trabajadores en edad escolar y, además, la adaptación de la educación a estos niños y niñas, con la participación de los mismos en su diseño y evaluación.**



34. Como le explicaron las organizaciones de mujeres a la Relatora Especial, la educación es un factor del desplazamiento porque no ha reflejado las necesidades del campo y la falta de un proyecto de vida resulta en desplazamiento a la ciudad. Pero el Banco Mundial destacó en el período 1995-2001 “un crecimiento de la pobreza urbana más agudo que el rural”, y su impacto en el conflicto: “la mejora de la situación económica, por sí misma, no será suficiente para parar la violencia pero, un crecimiento de la pobreza podría ser un factor adicional explosivo en la situación”³⁹. Además, la tasa de desempleo de un 16% en la población con educación superior (y de un 18% con educación secundaria)⁴⁰ subraya la necesidad de una estrategia intersectorial. La Relatora Especial encontró muchas veces en su trabajo este fenómeno preocupante del “desempleo escolarizado” o “los desempleados con títulos”, el cual significa una pérdida enorme de la inversión pública y privada. **El importe de una estrategia basada en los derechos humanos es la vinculación de todos los derechos humanos y la instrumentalización de la educación para el disfrute de éstos. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público. La Relatora Especial subraya sus recomendaciones relacionadas con un diseño del Plan de Desarrollo que tenga un eje transversal de derechos humanos.**

³⁵ La encuesta de condiciones de vida en 1997 reveló que la causa principal de la deserción escolar se debe en 33,6% al costo y en 20,5% a que a los alumnos no les gusta la escuela.

³⁶ *Trabajo doméstico infantil y juvenil en hogares ajenos: de la formación de los derechos a su aplicación*, Unicef Colombia y Save the Children, Bogotá, octubre de 2001, p. 10.

³⁷ DANE, Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, noviembre de 2001.

³⁸ IPEC-OIT, *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia, 1995-2002*, Bogotá, noviembre de 2002, pp. 44 y 45.

³⁹ Banco Mundial (véase la nota 17 *supra*).

⁴⁰ Banco Mundial (véase la nota 18 *supra*), p. 41.

IV. CHOCÓ: “QUE NOS PERMITAN SER DIFERENTES”

35. La asequibilidad engloba dos obligaciones gubernamentales diferentes. La educación como derecho civil y político requiere que el Gobierno permita el establecimiento de escuelas y universidades, mientras que la educación como derecho social y económico requiere que el Gobierno asegure que sea gratuita, obligatoria y asequible —por lo menos— para todos los niños y niñas en edad escolar. La educación como un derecho cultural exige la afirmación de los derechos colectivos junto con los individuales. La Relatora Especial quisiera hacer referencia a un generalizado error de concepto respecto a la diferencia entre la educación y el derecho a la educación. Una escolarización obligatoria, impuesta, puede ser violación de los derechos humanos por no cumplir con los criterios de aceptabilidad y adaptabilidad.

36. Las comunidades afrocolombianas e indígenas siguen siendo víctimas de una discriminación racial sistemática (A/54/18, 1999, párr. 432). Todavía no existe una prohibición de la discriminación racial ni tampoco una estrategia para su eliminación, exigidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Como lo destacó la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “la discriminación como tal, por parte de cualquier persona que no se encuentre participando directamente en las hostilidades, continúa sin ser castigada por la legislación colombiana” (E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 34).

37. En el departamento del Chocó, el cual cuenta con una población 90% afrocolombiana y 5% indígena, el 82% de los hogares carecen de los servicios públicos básicos (E/CN.4/2003/13, párr. 96). “El país parece haber olvidado al Chocó” fue el comentario típico que recibió la Relatora Especial al exponer sus planes para visitarlo durante su misión. Pero el Chocó no puede olvidarse del resto del país por la invasión de “la violencia absurda que no comprendemos”, como le dijeron a la Relatora Especial muchos chocoanos. En el informe *Desarrollo Humano: Colombia 2000* se dice: “Bogotá como capital y Chocó como departamento son,



durante todo el período, los departamentos con mejor y peor índice de desarrollo humano”.⁴¹ Las estadísticas no pintan la atmósfera costeña ni la pésima comunicación, cuyo principal medio es la canoa.

38. La “colombianidad” requiere combinar atención a la diversidad con aportes a la construcción de la identidad nacional. La etnoeducación,⁴² prevista por la Ley 115 de 1994 para grupos o comunidades “que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos” exige un trato diferenciado. **A la Relatora Especial le parece excelente el modelo de una constituyente educativa, propuesto por**

los chocoanos mismos, con el propósito de diseñar el modelo educativo por medio de la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.

V. ASESINATO DEL PERSONAL DOCENTE

39. El derecho a la educación involucra a cinco actores clave: el Gobierno, como proveedor y/o sustentador de la educación pública; el individuo, como sujeto del derecho a la educación; la niñez, con el deber de cumplir con la educación obligatoria; los padres, que son los primeros educadores; y, finalmente, los educadores profesionales, o sea, el personal docente. Aunque Colombia cuenta con un amplio marco jurídico para la protección de los derechos humanos, el derecho a la educación carece de un marco legal adecuado que asegure la protección de los derechos de todos los actores claves.

⁴¹ Véase la nota 29 *supra*, p. 37.

⁴² La Constitución establece que la educación para los grupos étnicos debe responder a las aspiraciones suyas, y la directiva ministerial 08/2003 reafirma la vigencia de toda la legislación etnoeducativa.

40. Durante su misión, la Relatora Especial recibió de la Escuela Nacional Sindical la lista de los 691 maestros asesinados durante el decenio pasado⁴³, y se sintió consternada de que ninguno de estos casos hubiera sido aclarado por el Gobierno. La Fecode presentó a la Relatora Especial un listado de 34 maestros asesinados entre el 1º de enero y el 6 de octubre de 2003. Durante la primera parte del año 2003 hubo un promedio mensual de tres maestros asesinados. Además, la Relatora Especial recibió información detallada sobre los 70 casos de asesinato de profesores, estudiantes y trabajadores universitarios entre 1985 y 2003 pertenecientes a la Asociación de Profesores Universitarios (ASPU), al Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol), y a la Federación Nacional de Profesores Universitarios. Su consternación se incrementó al obtener del Ministerio del Interior y de Justicia la categorización de los grupos con medidas de protección, la cual no incluye al personal docente como tal. **La Relatora Especial recomienda al Estado colombiano medidas inmediatas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente.**

41. La profesión docente fue cambiada por la Ley 715 y el Nuevo Estatuto Docente, con el incremento de la jornada laboral y del número de alumnos por maestro, y la dependencia de los fondos para las escuelas y los maestros de los resultados de sus alumnos en las pruebas. A pesar de los aparentes indicios de que los asesinatos forman parte del inextricable conflicto armado, Amnistía Internacional observó que las tendencias de atribuir los asesinatos del personal docente al conflicto armado ocultan su raíz en represalias por las protestas en contra de políticas económicas, particularmente la privatización⁴⁴. El Banco de Datos de la Escuela Nacional Sindical reveló que, en el 76% de los casos, la causa principal de las violaciones de los derechos humanos a sindicalistas en 2002 fue su actividad sindical⁴⁵. La oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos detectó “la violencia antisindical” y también “ataques criminales en contra del personal docente, en particular en las universidades”



(E/CN.4/2002/17, párrs. 290-292). La Fecode ha pedido muchísimas veces protección para el personal docente, pero el compromiso del Gobierno sigue siendo inexistente. Si un docente está obligado a desplazarse por amenazas, sin haber obtenido el estatus de “maestro amenazado”, enfrenta un procedimiento administrativo por abandono del puesto. La posibilidad de traslados temporales está limitada, excluyendo a la mayoría de los docentes amenazados. **No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores. La Relatora Especial recomienda medidas inmediatas para remediar su desprotección en Colombia.**

42. La Relatora Especial analizó la amplia evidencia de las amenazas contra el personal docente por ser educadores. Algunas típicas dicen: “dígame al profesorcito X que ha sido declarado objetivo militar y que tiene 24 horas para abandonar el municipio”, o “nos vemos en la penosa situación de informarle que a partir del día X desde las X horas y durante un período de 12 meses debe cesar cualquier actividad académica que involucre la enseñanza ante los estudiantes, de lo contrario será considerada como objetivo militar”. Además, las intimidaciones contra la enseñanza y aprendizaje de derechos humanos han incluido su castigo como “gérmenes de la subversión”. Las amenazas son recibidas por educadores y estudiantes. **La Relatora Especial recomienda al Gobierno que afirme enfáticamente la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de los derechos humanos.**

⁴³ Aguilar Soto, J. F., La Escuela Nacional Sindical presentó a la Relatora Especial su listado del personal docente asesinado entre 1 de enero de 1991 y el 29 de septiembre de 2003.

⁴⁴ Amnistía Internacional, “Fundamental rights at work: Amnesty International concerns to the International Labour Conference”, IOR 42/001/2002, 1º. de mayo de 2002.

⁴⁵ “Cien días críticos para los derechos humanos: ¿contra quién es la guerra?”, en *Cien días*, Vol. 10, Nº 51, junio-noviembre de 2002, p. 39.

VI. OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN

43. La educación está inmersa en los valores vigentes pero también ayuda a crear nuevos valores y actitudes. De ahí que los derechos humanos requieren su empleo deliberado para eliminar la exclusión y la discriminación, instrumentalizando la educación para realizar todos los derechos humanos de todos y todas. Sin embargo, nuestro conocimiento es inversamente correlativo a la importancia del objeto de estudio. Sabemos bastante de las políticas educativas y de las leyes, pero sabemos menos acerca del proceso de enseñanza y menos aún sobre el proceso de aprendizaje. Juan Francisco Aguilar Soto describió la ruptura entre la educación en la escuela y fuera de ella en 1991: "Existe una separación entre el conocimiento escolar y el no escolar, es decir, entre los contenidos de los programas curriculares y la forma en que son 'transmitidos' por los docentes, y el conocimiento común, el sistema de valores, creencias, saberes, costumbres de trascendencia en la vida cotidiana, que en nuestro país configuran un amplio espectro social y cultural"⁴⁶.

44. Además, los alumnos y las alumnas experimentan influencias conflictivas en su aprendizaje en la escuela misma: "A los alumnos se les presenta un dilema: sus profesores premian el rendimiento alto, pero su grupo de compañeros premia la mediocridad. Cuando los niños llegan a la adolescencia, el grupo de amigos adquiere una importancia total y, excepto en el caso de unos cuantos individuos de inteligencia muy alta, la mayoría de los alumnos aceptan las opiniones de sus compañeros en el sentido de que hacer más de lo que es necesario para ir saliendo, es cosa de tontos. La investigación sobre la escuela secundaria demuestra claramente que no es el éxito académico lo que hace que los niños sean aceptados por sus compañeros"⁴⁷.

45. La Constitución colombiana afirma la educación como un servicio público que tiene una función social, pero no menciona su función política, pese a que exige que la educación "forme al colombiano en el respeto a los derechos humanos".

46. Cuarenta años sin paz en Colombia obligan a cuestionar cómo la violencia incide sobre el derecho a la educación. Los datos de las organizaciones de derechos humanos para 2002 muestran la situación grave: un promedio de 20 personas muere todos los días a causa de la violencia sociopolítica⁴⁸, diariamente 13 personas son objeto de detención arbitraria⁴⁹, un promedio de 1.623 personas están obligadas a desplazarse cada día, una familia cada 10 minutos⁵⁰, y, según la Defensoría del Pueblo, un promedio de 11 muertes violentas de menores de 18 años ocurrieron todos los días en 2001.

47. Los procesos de socialización de los niños y niñas, en el contexto violento y militarizado, imponen a la educación una tarea enorme. Como destacó la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el impacto de que "muchos colombianos se muestren indiferentes ante la violencia", y de que se vea "el conflicto como algo normal" (E/CN.4/2002/83/Add.3, párr. 11) es devastador para la niñez. En palabras de Ana Ofelia, una niña indígena de 10 años: "Los niños queremos ver la alegría en los ojos de nuestros padres y hermanos y no el miedo que ahora esconden, porque en cualquier momento pueden ser maltratados, desaparecidos o muertos"⁵¹. La petición de una alumna, Yeny María Osuna Montes, en su acción de tutela para trasladar al comando de policía que convirtió su escuela en un campo de batalla, dice: "vivimos in-



⁴⁶ Aguilar Soto, J. F., *La transformación de la escuela en Colombia*, Centro de Promoción Ecueménica y Social, Bogotá, segunda edición, 1993, p. 12.

⁴⁷ *Edugénero*, fascículo 6, "Roles y formatos de la participación", Universidad Central, Bogotá, abril de 2003, p. 10.

⁴⁸ Informe alterno al Quinto informe periódico del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Humanos, presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, julio de 2003.

⁴⁹ Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, Cinep, 2002.

⁵⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento, 2002.

⁵¹ Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Informe sobre el derecho a la educación en los pueblos indígenas de Colombia ante la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Bogotá, 8 de octubre de 2003.

seguros y con una ola de tensión sabiendo que servimos de escudo al comando de policía que está ubicado justo a nuestras espaldas⁵². Según el ministro del Interior, “el Gobierno está dispuesto a superar todo el pasado”⁵³. Pero, ¿cómo se explica todo lo pasado a la niñez? La Relatora Especial se entrevistó con cuatro niñas en la secundaria, y le dijeron: “Nada se escucha de esto; se oculta” aun si las niñas fueron violadas, o sus maestras asesinadas, o “a unas alumnas las mataban vivas”. Sería importante explicar a los niños y niñas lo que ha sucedido. Por cierto, la falta de la protección de los derechos humanos de los maestros y maestras, alumnos y alumnas, lo hace difícil.

48. La mayoría del personal docente en educación preescolar, básica y media son mujeres, el 66,6% en 1990⁵⁴. La mayoría de los combatientes son hombres. Es posible que la educación colombiana siga el desequilibrio del género inverso, la falta de maestros y, en el futuro, la falta de los alumnos. El análisis previo de la Relatora Especial confirmó la necesidad del enfoque de género en el estudio del impacto de la educación sobre la socialización de los niños dentro del papel de combatientes, y la contribución de la educación a desencadenar conflictos armados (E/CN.4/2001/52, párrs. 46-47). Las escuelas colombianas son blanco de ataques de grupos armados, pero también factores de “formación para la guerra”: “el Ejército y la Policía han intervenido en varias escuelas de sectores marginales para realizar actividades de estrategia militar y de ‘acción psicológica’ con la población civil; en ellas realizan labores de educación, instrucción militar y establecen bases para sus actividades de seguridad”⁵⁵. **La Relatora Especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz” y para la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado.**

49. La escuela ha constituido también un espacio de reclutamiento. Como le preguntó una maestra a la Relatora Especial: ¿qué le puede ella decir, con su sueldo de 300.000 pesos, a su alumno de 16 años, con un sueldo de 800.000 como combatiente? En palabras de la niñez, “si los jóvenes tuvieran unas mejores alternativas y posibilidades de educación y progreso, evitaríamos el reclutamiento de los niños y las niñas en la guerra”⁵⁶. Le preocupa a la Relatora Especial el

hecho de que el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, firmado el 14 de octubre de 2003, incluye la referencia a “mujeres constructoras de paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, pero no contiene ningún compromiso con esta área, pese a la importancia crucial de la construcción de paz para el país. **La Relatora Especial recomienda una estrategia educativa con enfoque de género, destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos y al diseño de una educación en contra del conflicto y la violencia que eduque para un ideario de sociedad en paz, basada en todos los derechos humanos iguales para todos y todas.**

VII. DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN: “¿QUÉ IDEARIO DE GÉNERO?”

50. La aceptabilidad de la educación supone garantías de calidad, estándares mínimos de salud y seguridad y requisitos profesionales para los maestros, los cuales deben ser estipulados, verificados y controlados por el Gobierno. La aceptabilidad de la enseñanza se ha extendido considerablemente gracias al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos de los indígenas y de las minorías han priorizado la enseñanza de su propia cultura en su propia lengua. La prohibición de los castigos físicos ha transformado la disciplina escolar. La consideración de los niños y niñas como sujetos de derecho a la educación y de sus derechos en la educación han extendido en gran medida los límites de la aceptabilidad. Además, el compromiso global con la eliminación de la discriminación por razón de género ha fusionado las definiciones de la aceptabilidad y adaptabilidad.

⁵² Sentencia SU-256 de 1999.

⁵³ “Narcotráfico se acaba este año”, *El Tiempo*, 12 de enero de 2003.

⁵⁴ Ministerio de Educación Nacional, “Avances del plan de administración de recursos humanos y del censo de maestros y funcionarios del sector educativo”, 1990.

⁵⁵ “Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia”, en *Niñez, escuela y conflicto armado en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003.

⁵⁶ Páez, E., “No queremos que nos limiten nuestros sueños de niñas”, en *Las niñas en el conflicto armado en Colombia*, Terre des hommes, Bogotá, 2002, p. 170.

51. La Relatora Especial ha notado en sus informes la tendencia a cambiar la terminología adoptando la de "género" mientras se continúa hablando de las mujeres. Las estadísticas colombianas

muestran un número igual de ministros y ministras en el Gobierno en 2003, pero "esa presencia de las mujeres en cargos públicos no se ha traducido en políticas para el adelanto de las mujeres"⁵⁷. Las estadísticas educativas colombianas reflejan la equiparación de niños y niñas en la matriculación en primaria y secundaria, y la proporción más alta de las mujeres en la educación superior. El Banco Mundial observó que el enfoque de género como paradigma de análisis se muestra negativo para el sexo masculino, por el peor alcance educativo de los varones, y por "ser desproporcionadamente víctimas de la muerte violenta por el conflicto armado y criminalidad"⁵⁸.

52. El importe de los derechos humanos es el tipo de formación que se imparte. No es sólo el acceso a la educación lo que preocupa. ¿A quién le corresponde definir lo que se ha de enseñar y cómo ha de hacerse?, es la pregunta clave en la educación. El Estado se torna docente por su poder de diseño de los currículos. A diferencia de muchos otros países, en el mes de mayo de 2002 Colombia contaba con estándares nacionales curriculares establecidos para lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y educación ambiental. El proceso del desarrollo de estos estándares abarca derechos humanos en "la competencia ciudadana", y **la Relatora Especial subraya su recomendación al Gobierno de aclarar la legitimidad de los derechos humanos y de desarrollar su enseñanza y aprendizaje con plena participación de los defensores de derechos humanos, el personal docente y los alumnos y alumnas para adaptar el proceso educativo al contexto colombiano.** Sin embargo, la Relatora Especial sigue preocupada por la falta de información sobre cómo se aplican estos estándares curriculares: "[Los estándares curriculares] no son ampliamente conocidos y, por esta razón, con excepción del calendario académico, no se exige su cumplimiento de manera permanente"⁵⁹.



53. Colombia es el único país en la región que tiene una creciente tasa de embarazo adolescente: del 10% en 1990 aumentó al 19% en el 2000⁶⁰. La

suspensión de los programas de educación sexual, salud reproductiva y planificación familiar (E/CN.4/2002/83/Add.3, párr. 31), puede ser una razón importante. Además, pese a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que afirmó que la expulsión de la escuela a causa del embarazo constituye una violación del derecho a la educación, los manuales de convivencia contemplan cláusulas como: "el embarazo de las alumnas es causal de expulsión, ya que atenta contra la moral y el buen nombre de la institución"⁶¹. La Relatora Especial citó la jurisprudencia de la Corte Constitucional (E/CN.4/2000/6, párr.60) como modelo de la protección del derecho a la educación y, también como un modo influyente de la educación pública en derechos humanos. **Ella recomienda al Gobierno desarrollar inmediatamente mecanismos que hagan efectiva la eliminación de toda discriminación de las niñas embarazadas y niñas-madres, como lo postuló la Corte Constitucional.**

54. La adaptabilidad de la educación exige que las escuelas se ajusten a los niños y niñas, de acuerdo con el principio del interés superior de cada niño y niña, incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Este cambio revirtió la costumbre de forzar a los niños y niñas a que se adaptaran a cualquier escuela que se les ofreciera. Siendo los derechos humanos indivisibles, el requisito de adaptabilidad exige garantías para todos los derechos humanos dentro de la educación, así como para mejorar los derechos humanos a través de la educación.

⁵⁷ "Red Nacional de Mujeres y confluencia nacional de Redes de Mujeres", en *Informe Derechos de las Mujeres en Colombia 2003*, Bogotá, 2003, p. 112.

⁵⁸ Banco Mundial (véase la nota 17 *supra*).

⁵⁹ Preal (véase la nota 22 *supra*), p. 7.

⁶⁰ Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Profamilia, Bogotá, 2000.

⁶¹ Informe de la Corporación Punto de Vida para la Relatora Especial

Los tratados de libre comercio y la educación pública

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor del Departamento de Ciencias Políticas
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

Los ideólogos y productores del discurso neoliberal presentan a la opinión pública los tratados de “libre comercio” como la llave maestra para el desarrollo, la superación del atraso económico y la pobreza. Los contenidos de tales tratados son reducidos a los asuntos del comercio de bienes y, en particular, a la posibilidad que ellos representarían para el ingreso a “nuevos mercados” y para la generación de nuevos empleos. A primera vista, en consecuencia, pareciera que se está en presencia de un nuevo instrumento para el desarrollo y, por otra parte, que no existe un vínculo directo entre tratados de “libre comercio” y educación pública. La realidad, no obstante, es otra.

El proyecto político del neoliberalismo se ha trazado como propósito fundamental la organización de toda actividad económica y social de acuerdo con las “reglas del mercado”, lo cual comprende —como es obvio— la pretensión de subsumir campos de la vida social, como el de la educación, a las lógicas mercantiles. Desde el punto de vista político, ello supone que relaciones sociales organizadas como derecho den un “salto mortal” hacia relaciones sociales organizadas como mercancías. En el caso de la educación, de lo que se trata, entonces, es del proceso de transformación del *derecho a la educación* en la *mercancía (servicio transable) educación*.



El recorrido de este proceso ha sido, entre tanto, más bien largo. Al fin y al cabo, está atravesado por los conflictos sociales y de clase que caracterizan esencialmente la formación capitalista. En la perspectiva de los estrategas neoliberales pareciera que ha llegado la hora para la plena organización mercantil de la educación. Ya no se trata siquiera de la organización de un “mercado interno” de ella, financiado principalmente con dineros públicos. Lo que se encuentra en el horizonte capitalista es la creación de un *mercado mundial de la educación*.

En desarrollo de ese propósito, las políticas neoliberales de “reforma estructural” han jugado un papel central, pues han abonado el terreno “nacional estatal” para semejante objetivo. La experiencia colombiana es suficientemente ilustrativa al respecto: lo *esencial* de las transformaciones en materia educativa muestra que las tendencias a la privatización y la desfinanciación de la educación pública se inscriben claramente dentro de un proyecto de mercantilización. A ello apunta el marco jurídico institucional emanado del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 de 2001, así como de sus decretos reglamentarios.

Al mismo tiempo, por otra parte, se asiste a diseños supranacionales de política que además de reforzar las tendencias “nacional estatales”, las profundizan y proyectan hacia una organización mercantil supranacional. Tal es el caso de los tratados de “libre comercio” que actualmente están sometidos a la discusión en Colombia: el Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

LA OMC Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Los “tratados de libre comercio” representan actualmente uno de los atajos (regionales o subregionales) hacia un proyecto capitalista más ambicioso: la construcción de un orden normativo supranacional (una suerte de *constitución política del mercado total*), que garantice la libertad absoluta para los flujos de capital, en sus diversas modalidades¹. Ese proyecto intenta desplegarse actualmente a través de las políticas y la producción de normatividad de la Organización Mundial del Comercio, las cuales comprenden entre tanto campos que superan el “libre comercio” de bienes².

De ahí que sea del mayor interés el examen a la apertura de nuevos campos de negociación por parte de la OMC, pues allí se encuentran los lineamientos de política que buscan ser traducidos a normatividad e incorporados en los ordenamientos nacionales. Al mismo tiempo, tales lineamientos se constituyen en referentes de negociación para los tratados de “libre comercio”³. En 1998, la OMC dio inicio a una nueva ronda de negociaciones sobre el comercio de servicios (GATS, por su sigla en inglés). Tal ronda tiene como propósito principal ampliar la noción de lo que hasta ahora se ha concebido como un servicio objeto de comercio. Esa ampliación comprende los *servicios educativos*⁴ en todos los niveles (primario [pre-escolar], secundario [básica, media, técnica], terciario [universitaria, profesional], para adultos, otros servicios [ofertas especiales]).

De lo anterior se infiere que el proyecto de la OMC concibe un enfoque de la educación como mercancía (servicio susceptible de ser comprado y vendido). La noción de la educación como mercancía se aprecia con mayor fuerza en tanto el proyecto de GATS desarrolla un concepto de *servicio transfronterizo*, que comprendería varias modalidades del negocio educativo:

1. *Llevar el servicio más allá de la frontera*. El servicio va y viene a través de la frontera. En el caso que nos ocupa se trataría, por ejemplo, de servicios de educación a través de la *internet*, o de las llamadas universidades virtuales.

2. *Uso del servicio en el exterior*. El consumidor va y viene a través de la frontera. En el caso de la educación se trata

de los estudiantes que salen al exterior o de los que entran al respectivo país, a realizar estudios.

3. *Presencia comercial*. El prestador del servicio va y viene a través de la frontera. Éste sería el caso típico de un inversionista extranjero, que opta por invertir en el sector educativo.

4. *Presencia de personas naturales*. Se refiere a la migración transitoria de personas que trabajan en el sector de los servicios educativos de un país y que por razones de trabajo deben laborar en otro Estado.

Para estas modalidades, el GATS ampliado contempla que no habría límites para acceder al mercado y tampoco respecto del “trato nacional”, esto es, trato igual a extranjeros y nacionales en la prestación del servicio educativo.

Como se aprecia con la extensión del GATS a la educación, se sientan las bases normativas para la *organización de un mercado mundial de la educación*. En la lógica capitalista tal mercado posee gran importancia si se considera que los gastos educativos a nivel mundial se estiman actualmente en dos billones de dólares. La transformación de la educación en una mercancía transable en el mercado mundial ya tiene un buen recorrido. Como lo tiene también en los mercados internos de muchos países. La ampliación del GATS permitiría convertir las situaciones todavía excepcionales en regla general y, además, ampliar la noción de mercado hacia los demás niveles de la educación, pues hasta ahora la mercantilización transnacional se ha centrado en la educación superior.

¹ Un primer proyecto en ese sentido fue el Acuerdo Multilateral de Inversiones – AMI. Tal proyecto, que representaba la idea de un estatuto para el libre flujo absoluto de capitales, fue impulsado por las potencias capitalistas y las empresas multinacionales, y fracasó en 1998.

² La OMC posee, entre otros, tres instrumentos de regulación normativa: el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), que incluye normas sobre *dumping*, subvenciones, aspectos comerciales de las inversiones, agricultura, textiles y confecciones, entre otros; el TRIPS (Acuerdo sobre Derechos de Propiedad en el Comercio Transfronterizo), que regula aspectos de la protección de patentes y marcas, secretos empresariales, derechos de autor, patentes sobre seres vivos, entre otros; el GATS (Acuerdo General sobre Comercio Transfronterizo de Servicios), que contiene la normatividad sobre el comercio de servicios.

³ La experiencia muestra incluso que, a través de estos tratados, se vienen superando las expectativas del nuevo ordenamiento (neoliberal) propiciado por la OMC.

⁴ Además de la educación se encuentran los servicios profesionales y empresariales, de comunicación, de construcción y montaje, de venta, financieros, médicos y sociales, de viajes y turismo, de recreación, cultura y deporte, de transporte y otros servicios no enumerados.



De lo expuesto se puede inferir que la normativa de la OMC en materia de servicios representaría un golpe certero para cualquier proyecto educativo nacional en los países de América Latina. La mercantilización en la lógica transnacional limitaría sensiblemente la posibilidad para concebir y desarrollar proyectos educativos que atiendan las especificidades nacionales (étnicas, culturales, locales, etcétera). Con ella se reforzaría más bien la instrumentalización de la educación para los propósitos del dominio y del control social por parte de las potencias capitalistas, especialmente de Estados Unidos, en el nuevo sistema de poder transnacional. El GATS representaría, en ese sentido, una verdadera anexión cultural.

Por otra parte, los efectos de la política neoliberal sobre la educación pública aparecerían ahora extrapolados a escala transnacional: la exclusión educativa, la privatización de la calidad, la racionalidad económica capitalista (eficiencia) como fundamento de toda decisión de política educativa. Y algo cuando menos preocupante: con el GATS la educación se convertiría en otro lugar de controversia de los asuntos del comercio⁵.

El GATS ampliado representa un proyecto que, como todo proyecto político, posee dificultades para su implantación. El fracaso de la Ronda de Cancún de la OMC (septiembre de 2003) podría llevar a pensar que por lo pronto se aplaza el proyecto de comercio de servicios educativos, no se sabe si indefinidamente.

Empero, para efectos del examen de las tendencias de política educativa es suficiente con tener en cuenta que el proyecto sigue allí, a la espera de “mejores condiciones”; que las presiones de Estados Unidos por sacarlo adelante se mantendrán. Y que se activarán con mayor fuerza otras estrategias de liberalización de la economía

que ya están en marcha. Desde tiempo atrás se tiene claro que la estrategia comercial de Estados Unidos comprende acuerdos multilaterales o bilaterales de libre comercio. Por ello, al tiempo que andaba el proyecto de OMC, se ha asistido a las negociaciones del proyecto de Área de Libre Comercio de la Américas, ALCA, y de acuerdos bilaterales. Precisamente en Cancún, la delegación estadounidense recordó a los demás miembros de la OMC que “Washington planea impulsar la liberalización del comercio a través de acuerdos bilaterales negociados con otros países o regiones. EEUU está tratando de negociar acuerdos de libre comercio con 14 países, incluyendo cinco en América Central”. (...). “Al romperse las conversaciones de Cancún, todavía más países se han acercado para solicitar acuerdos bilaterales”⁶.

Si el proyecto de mercantilización de la educación pública por la vía de la ampliación del GATS puede tener algún retraso, es evidente que a través del proyecto de ALCA o de la perspectiva de acuerdos bilaterales con Estados Unidos continúa su marcha⁷. En Colombia, las élites dominantes, a través del gobierno de Uribe Vélez, vienen

⁵ ¡No sería raro que, en un futuro, inversionistas alegaran por el acceso al mercado educativo a cambio de la eliminación de los subsidios para el engorde de vacas!

⁶ “Vamos a buscar otros espacios” (...) “Siempre estaremos dispuestos a sumarnos [a la OMC], pero tampoco voy a esperar eternamente”, afirmó Robert Zoellick, tras el fracaso de las conversaciones, *El Tiempo*, 16.09.2003, pp. 1-12.

⁷ Lo proyectado en los contenidos provisionales de tales acuerdos reproducen y afianzan el comercio de “servicios educativos”, promovido desde la OMC.

“rogando” desde hace más de un año por un acuerdo bilateral de “libre comercio” con Estados Unidos. De hecho, las negociaciones de ese tratado se iniciaron en mayo de 2004. Lo que para muchos países de la periferia capitalista fue celebrado como un avance en la consolidación de una posición de negociación soberana en Cancún en 2003, frente a los intereses de las potencias capitalistas y de las empresas multinacionales, fue comprendido por el gobierno de Uribe Vélez como una “oportunidad” para ganar espacio en un acuerdo bilateral con Estados Unidos, que sólo serviría a un puñado de negociantes capitalistas criollos y afectaría sensiblemente la posibilidad de un proyecto de economía nacional, al exponer la totalidad de la actividad económica y social a unas condiciones desiguales de competencia con las empresas multinacionales estadounidenses.

Con razón el ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero, se apresuró a aseverar, en su momento, en un comunicado oficial, que el resultado negativo de Cancún “no (podía) ser atribuido a los países de la Unión Europea ni a Estados Unidos, que “expresaron su voluntad” para avanzar en la reducción de los subsidios agrícolas”⁸.

La sujeción irrestricta del gobierno de Uribe Vélez a la estrategia imperialista de Estados Unidos para América Latina, en general y, de manera particular, a la política comercial de ese país (con algunos pintorescos matices en el tema agrícola), permite aseverar dos cosas. Primero, para este gobierno, la educación pública representa un sector susceptible de ser involucrado en el comercio de servicios; aún más, en consonancia con la ortodoxia neoliberal debe convertirse en una mercancía, en un bien transable. Segundo, aunque el discurso de la política educativa del “Estado comunitario” pareciera tener otros referentes, no debe quedar duda de que la “revolución educativa” refuerza en todo sentido la organización mercantil de la educación Colombia y se constituye en antesala para escenarios futuros de un comercio de servicios educativos. Si la “revolución educativa” se lee en esa cartografía, las consideraciones sobre cobertura, calidad y eficiencia adquieren otra dimensión: sin culminar el proceso de creación de un “mercado nacional” de la educación, se asistirá a su transnacionalización.

EL ALCA⁹, EL PROYECTADO ACUERDO DE “LIBRE COMERCIO” CON ESTADOS UNIDOS Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Respecto de lo que es actualmente el proyecto de la OMC, el ALCA representa una versión más elaborada en cuanto a los alcances de sus definiciones normativas. La noción de *constitución política del mercado*



total adquiere aquí toda su dimensión; solo que se trata de un proyecto de transnacionalización regionalizada, bajo el poder imperial de Estados Unidos y de sus empresas multinacionales.

Si bien es cierto que la perspectiva del ALCA se encuentra afectada por los procesos de crisis económica y social, así como por los cambios políticos en algunos países de América Latina¹⁰, que indican una redefinición del proyecto, tramitado hasta ahora¹¹ hacia lo que se ha dado en llamar un “ALCA light”¹², el examen de los contenidos presentados en la reunión ministerial de Quito de 2002 y luego en Miami en 2003, mantiene vigencia en cuanto a que el proyecto continúa su trámite y tales contenidos dan cuenta de una visión política (en la forma de ordenamiento jurídico) sobre la forma como se quiere regular la organización económica y social del continente. Esta aseveración es igualmente válida para el caso de la educación pública. La normatividad hasta ahora prevista en el ALCA tendría unas repercusiones de la mayor magnitud: establecería una regulación para un mercado educativo “libre” en las “Américas”.

⁸ Agregó además: “No puede entonces aceptarse, así suene popular y sirva a los intereses políticos de algunos países, que hemos vivido un nuevo episodio de confrontación entre los países ricos y aquellos de desarrollo incipiente”, *El Tiempo*, 15.09.2003, pp.1-11.

⁹ Un análisis extenso del ALCA lo realicé en mi trabajo “La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA”, en Estrada Álvarez, Jairo (Compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Observatorio Político, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2003.

¹⁰ Se trata de Brasil, Argentina y Venezuela, del “resurgimiento” reciente de Mercosur como opción de integración subregional y de un cierto fortalecimiento de la posición negociadora impulsada por estos países, especialmente por Brasil.

¹¹ La última versión del proyecto de ALCA corresponde a los documentos presentados en la reunión ministerial celebrada en Miami en el 2003.

¹² Dado que no parece presentarse avance alguno respecto de los subsidios estadounidenses a sus productos agrícolas (cerca de 100.000 millones de dólares en el 2003), Brasil y otros países han manifestado que no incorporarían en la agenda de negociaciones temas relacionados con los servicios, las inversiones, las compras estatales, entre otros. El ALCA light tendería a un acuerdo estrictamente comercial. Esta posición se reafirmó en la reunión ministerial de Miami de 2003 y ha llevado a una parálisis del trabajo de las comisiones negociadoras reunidas en febrero de 2004 en Puebla.



Aunque generalmente las tendencias a la mercantilización transnacional de la educación son examinadas en relación con las propuestas de definición amplia de servicios¹³ (que incluye a la educación pública), una lectura transversal de la normatividad de los capítulos que conforman el proyecto de ALCA permite afirmar que las implicaciones para la educación pública trascienden el capítulo de los servicios.

En efecto, desde la misma definición del propósito del ALCA, queda claro que se trata del “establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su entendimiento y el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios” (GATS)¹⁴. En el segundo borrador, se estipula en un artículo del proyecto, de incalculables efectos, que “todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del presente Acuerdo”¹⁵. Tal formulación implicaría que cualquier definición de política educativa del orden nacional estatal o local estaría sujeta al “filtro” del ALCA. En la práctica se trataría de una renuncia total a la soberanía en este campo.

El ALCA comprende la traducción de los presupuestos teóricos y políticos de la noción de “libre mercado” a todas las fases del proceso de producción-reproducción. La producción normativa abarca la producción, la circulación, la distribución y el consumo. No se trata de un acuerdo de libre comercio exclusivamente. La definición

de los términos *servicios e inversión* deja en claro la pretensión de abarcar (mercantilizar) toda la organización económica y social. La noción normativa de “libre mercado” supone precisamente que se trata de regular el comercio de bienes y servicios y de las inversiones. Así mismo, la “apertura” del mercado a campos en los que su lógica aún no se ha introducido o, de haber ocurrido, apenas ha sido de manera parcial. Para la educación pública ello significa no solo el salto mortal hacia el comercio de “productos y servicios educativos”, sino la entrada de nuevos inversionistas (productores del servicio), que se deben entender extranjeros, y más específicamente de multinacionales de la educación.

Ese ingreso de inversionistas multinacionales ocurriría sobre presupuestos de desnacionalización del sistema educativo, pues los proyectos de normatividad contemplan la superación (o el reforzamiento de la superación) de la organización nacional estatal con las cláusulas llamadas no discriminatorias, esto es, respecto del “trato nacional” y del “trato de nación más favorecida”, ya examinadas en el caso de la OMC y con idénticos contenidos en el proyecto de ALCA.

¹³ Véase ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borradores de Acuerdo, Capítulo sobre Servicios, art. 1º, Quito, en www.ftaa-alca.org

¹⁴ *Ibíd.*, art. 1º.

¹⁵ *Ibíd.*, art. 28º.



El concepto de “libertad económica” que atraviesa el acuerdo se encuentra reforzado con las cláusulas protectoras de la “libertad de empresa”, del “libre acceso a los mercados” y de la “libre competencia”. Así mismo, con la prevista sanción a prácticas que pudieran considerarse como desleales e inadecuadas. De esto último trata precisamente el capítulo sobre normas relativas a subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios¹⁶, que se mueve en el marco de las regulaciones de los Acuerdos *Antidumping* y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC. El proyecto de acuerdo prevé la adopción de medidas, “a nivel nacional o subregional, para proscribir las prácticas contrarias a la competencia”. En igual sentido, está previsto el compromiso de cada parte a “permitir el acceso, en términos no discriminatorios, de las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el territorio de cualquier parte, a los mecanismos y procedimientos previstos en su legislación nacional de competencia”¹⁷. El ALCA representaría, en esa perspectiva, la plena exposición de las instituciones educativas a los rigores de la competencia con los eventuales competidores multinacionales, que vendrían por los cerca de 4.500 millones de dólares que representaría la educación pública en el 2006¹⁸.

Dentro del proyecto de normatividad del ALCA merece especial atención la protección a los derechos de propiedad en general, y a la propiedad intelectual en particular¹⁹. Si bien pudiera afirmarse que las normas sobre “libertad económica” se encuentran encaminadas a proteger y a afianzar los derechos de propiedad (privada), debe decirse que en los borradores del ALCA se incorpora un concepto de protección adicional que comprende factores de carácter extraeconómico en la protección de la propiedad de los inversionistas²⁰. Tal concepto se había intentado introducir, en su momento, en el malogrado en 1998 Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). El concepto de inversión en el acuerdo apunta a generar unas condiciones de libertad absoluta al flujo de inversiones entre los países (las empresas) del espacio geográfico del ALCA, que como ya se dijo también comprenden el sector educativo. Ello resulta de la amplia definición de lo que se entiende por inversión, de la eliminación de cualquier restricción sectorial o en cuantía, de la supresión (si lo hubiere) de requisitos de desempeño, y de la libre disposición en la definición del “personal clave”. Especial atención merece la normativa en materia de “todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra de las Partes en territorio de la Parte”, encaminadas a favorecer exclusivamente a los inversionistas. Aquí de lo que se trata es de garantizar la transferencia de utilidades al país de origen del inversionista. El concepto de protección a la inversión extranjera incluye

un “cerrojo” jurídico frente a eventuales políticas de nacionalización. La protección a la inversión comprende igualmente los mecanismos de solución de controversias favorables para el inversionista, en detrimento de los intereses del Estado.

Precisamente en este último aspecto, el proyecto de legislación del ALCA desarrolla la tendencia de “libre mercado” que caracteriza a todo el Acuerdo. En efecto, la eventual o presunta inobservancia de normas del ALCA será resuelta en instancias de regulación de conflictos de carácter privado. En ese sentido el ALCA da cuenta de las transformaciones del derecho público internacional en el marco de los procesos de globalización capitalista y de la búsqueda de soluciones a conflictos mediante “mecanismos alternativos”, como los tribunales de arbitramento. La solución de conflictos se basa en una redefinición de los sujetos jurídicos, pues aquí las controversias más que controversias entre Estados, que también las pudiera haber, serán controversias entre empresas y Estados. A manera de ilustración, cualquier decisión de política educativa tomada por el Estado (bien sea por el Gobierno Central o por los gobiernos locales), en cualquier campo, por ejemplo, respecto de cuestiones relacionadas con definiciones curriculares, o de evaluación, o de financiamiento, que el inversionista en educación considere, afecta sus condiciones actuales o sus expectativas de rentabilidad, daría lugar a acciones contenciosas contra el Estado.

Dentro de la normatividad básica del ALCA se estableció que este Acuerdo “puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA”. En ese aspecto el ALCA pareciera compatible con los demás acuer-

¹⁶ Ver ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borrador de Acuerdo, capítulo sobre subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

¹⁷ Ver ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), borrador de Acuerdo, Capítulo sobre Política de Competencia, art. 1º., Quito, noviembre, en www.ftaa-alca.org

¹⁸ La estimación se refiere exclusivamente a las transferencias a los entes territoriales; no contabiliza el mercado privado de la educación ya existente en el país y los gastos conexos a los gastos educativos en los que incurren padres de familia y estudiantes.

¹⁹ El ALCA protegería propiedad intelectual de empresas multinacionales, por ejemplo, sobre materiales pedagógicos y didácticos.

²⁰ Por ejemplo, la protección frente a eventuales desbordes del proceso político y social en protestas sociales o revoluciones.



dos de "integración", que en el marco del "regionalismo abierto" se han impulsado en los últimos lustros, bien sea a través de acuerdos bilaterales o de convenios subregionales de "libre comercio". Los aspectos normativos básicos consideran de manera específica la situación y las condiciones de acceso de las llamadas economías débiles, también desde un concepto de "libre mercado". Lo que hasta ahora prevé la normatividad es una flexibilidad relativa en cuanto a los tiempos de implantación del ALCA en esos casos, más que tratos preferenciales o tratamientos especiales a sectores específicos de su actividad económica. Colombia no es considerado, en todo caso, un país de economía débil en el continente.

El examen de estos aspectos básicos del ALCA permite afirmar que estamos en presencia de un proyecto con profundas y nefastas repercusiones para la educación pública. Más allá de la "mercantilización regionalizada" de la educación que conllevaría este Acuerdo, lo que está en juego es la posibilidad de afianzamiento de un proyecto capitalista de dominación política y sociocultural. La mercancía transnacionalizada llamada educación traería como uno de sus atributos (valor de uso) los contenidos de una transculturización, estructurada sobre un sistema de valores y unas visiones de sociedad "genuinamente" neoliberales, en cuya raíz se encuentra la consolidación del poder imperial de Estados Unidos. No habría lugar para la construcción de un proyecto político-pedagógico que diera cuenta de la riqueza cultural del país. La anexión no sólo se constituiría en el sentido económico. También alcanzaría la dimensión sociocultural.

El proyecto político de Uribe Vélez, se encuentra plenamente subordinado, como ya se ha dicho, a las definiciones de política regional y subregional de Estados Unidos.

Respecto del proyecto actual de ALCA no habido manifestación expresa alguna por parte de este gobierno para controvertir los lineamientos generales de tal estrategia de culminación y pretendida irreversibilidad de las reformas neoliberales del Consenso de Washington²¹. En el caso de la educación es, entre tanto, de conocimiento público que el Ministerio de Educación se ha venido preparando y está preparando al sector educativo para un escenario de comercio hemisférico de servicios educativos, sobre los supuestos de libre acceso, libre inversión y libre competencia. Además de los diseños de "estrategias de negociación" y de la consideración de escenarios posibles de mercado, resulta útil la mercantilización del sector educativo en plena marcha con la "revolución educativa". Ésta sería una suerte de fase de preparatoria de una "mercantilización regionalizada".

Para los negociantes de la educación, que ya los hay en todas las modalidades de la educación, el ALCA es concebido como un reto y como una oportunidad, tal y como ocurre con el empresariado privado en general; como la posibilidad, a través de "alianzas estratégicas", de conquistar nuevos mercados, de afianzar y ganar nuevas posiciones en el mercado interno, de incrementar sus ganancias. La producción del discurso en favor del ALCA por parte del Gobierno y de intelectuales orgánicos del capital ha consolidado una posición antinacional, genu-

²¹ Con excepción de las manifestaciones iniciales respecto de las políticas y los impactos sobre el sector agrícola por parte del ministro de Agricultura, Gustavo Cano, que en todo ya se "atemperaron" para sumarse a la política general.

flexa a los intereses del imperio y en la que sólo cuenta la estrecha visión del negociante.

Ello se ha hecho más evidente en relación con las “estrategias de negociación” en materia comercial del gobierno de Uribe Vélez: nada que le apueste al fortalecimiento de una posición negociadora subregional andina o suramericana frente a Estados Unidos. Más recientemente, frente a la perspectiva de un ALCA *light*, que, como ya se dijo, pareciera abrirse paso, ha ganado espacio la idea de trasladar las prioridades de “negociación” del ALCA hacia un acuerdo bilateral con Estados Unidos²².

De nuevo aparece en este punto la “coincidencia” de intereses, que en el caso de Estados Unidos se verá probablemente estimulada ante el fracaso de la Ronda de Cancún. Por lo que se sabe, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos presumiría la plena subordinación al marco de negociación impuesto por la potencia imperial y sería, desde el punto de su contenido, idéntico a lo previsto en el ALCA. La diferencia radicaría en el carácter bilateral del Acuerdo. Los “inversio-nistas” tendrían una identidad reconocida: multinacionales estadounidenses; los capitalistas “criollos” buscarían afanosamente alianzas y disfrutarían de magras porciones para sus productos en el mercado de Estados Unidos.

Un escenario de acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que se aspira por parte del gobierno Uribe Vélez se concrete a más tardar en el 2005, es similar en cuanto a sus efectos sobre la educación pública al examinado para el caso del ALCA, dado que los capítulos y los diseños de normatividad responderían al mismo libreto neoliberal.

La educación pública en Colombia se encuentra frente a una nueva gran amenaza, infortunadamente no apreciada aún en toda su dimensión. Otras preocupaciones más “locales”, igualmente graves, como la previsible apertura de un nuevo ciclo de desfinanciación de la educación



pública, parecieran concitar toda la atención. Un mercado transnacional de la educación, controlado por negociantes multinacionales, todavía le suena a muchos como una especulación o una quimera.

Empero, cualquier entendimiento de la política educativa y de la acción política en el campo de la educación impone hoy la consideración de esos dos horizontes concretos de la lucha social y de clases: las pretensiones de transnacionalización de la educación pública con los tratados de “libre comercio” y de reducción de las transferencias para la educación con una “reforma a la reforma”, que dio lugar al lesivo Acto Legislativo 01 de 2001.

²² Asesores gubernamentales como Rudolf Hommes han producido discurso, hasta la saciedad, sobre la conveniencia de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Frente a la agresiva estrategia de Brasil para un fortalecimiento de Mercosur, a la que se ha convocado al gobierno colombiano, han insistido en la necesidad de guardar distancia. El argumento es que sería más conveniente un acuerdo con Estados Unidos por la “complementariedad” de la economías, que con Brasil, dada la similitud en las posiciones sujetas a competencia, la cual favorecería más bien a los empresarios de este país. Por cierto, una forma cínica de sustentar un proyecto económico basado en la reprimarización, la desindustrialización y la terciarización precaria.



El Conpes 77 y la ejecución de las políticas neoliberales en educación

DANIEL LIBREROS

Profesor universitario

El documento Conpes Social No. 77 establece la distribución de las transferencias para los servicios de educación y salud del denominado, después de la Ley 715 de 2001, el Sistema General de Participaciones, para el año en curso. El documento comienza confirmando la congelación de las transferencias en datos actuales. Efectivamente, sobre la base de que el monto asignado a este gasto social fue de \$13,1 billones en el año 2003 reconoce los incrementos legales de 6% por inflación sumado al 2% de aumento real que corresponde al 2004 dentro del período transitorio definido hasta el 2008, con lo cual se llega a la cifra de \$14,1 billones.

Lo primero que debe aclararse es que la inflación causada el año anterior, según el propio DANE, fue del 6,4%. El 0,4% que representa la diferencia entre la inflación esperada y la causada asciende a \$60.000 millones aproximadamente, monto que los departamentos, municipios y distritos dejarán de percibir, el cual es cercano al del programa de alimentación escolar, para colocar un ejemplo. Lo que explica este hecho es que en el funcionamiento neoliberal de las finanzas públicas las proyecciones macroeconómicas de los planes de ajuste deben priorizarse

sobre los derechos sociales y sobre la propia realidad. Uno de los proyectos de ley que se incluye dentro de las llamadas "reformas estructurales" que no alcanzaron a hacer curso en el Congreso en el segundo semestre del año anterior y que ahora intenta revivir el equipo de gobierno de Uribe Vélez con el tan promocionado "Acuerdo político" es el de eliminar la competencia de la Corte Constitucional en materia de decisiones económicas con el argumento de que afecta la "seguridad jurídica" de los inversionistas. La línea de interpretación jurisprudencial de la Corte que reconoce el derecho a que los salarios y prestaciones de los trabajadores y el gasto social crezcan conforme a inflación causada estorba a quienes ejecutan los planes de ajuste; por ello exigen impunidad. Para ellos lo prioritario es garantizar que el circuito de los negocios no se detenga. En el caso de la ejecución fiscal, que se pague puntualmente la deuda pública.

Este criterio fue normatizado en la propia Ley 715, para el período de transición. Allí se estableció en el párrafo transitorio del artículo 86 que "cuando en una vigencia fiscal del período de transición previsto en el párrafo segundo del artículo 357 de la Constitución, la inflación causada certificada por el DANE sea superior a la inflación con la cual se programó el presupuesto general de la nación, el Ministerio de Hacienda presentará al Congreso de la República la correspondiente ley para asignar los recursos adicionales en la vigencia fiscal siguiente...".

Adicionalmente, con el incremento del 2% sobre el monto total de las transferencias del período de transición, las regiones pierden recursos para gasto social. Ello por cuanto este aumento asciende a \$260.000 millones para el 2004, mientras que si se hubiese preservado la regla definida por la Ley 60 de 1993 conforme la cual las transferencias eran un porcentaje sobre los ingresos corrientes, el cual, llegaba al 44% de los mismos antes del Acto Legislativo 01, el aumento de las transferencias llegaría a \$689.040 millones, teniendo en cuenta que los ingresos corrientes crecen de manera análoga al PIB, incremento que según el DANE fue del 3,4% y que está en marcha la ejecución de una reforma tributaria que pretende la consecución de 1% del PIB al año, cifra que aproximamos a un mínimo de \$2 billones. Ello representa una caída de \$429.040 en el monto de las transferencias, descontando de la base de liquidación los recortes oficializados por la ley 715, esto, es, los recursos del Fondo Nacional de Regalías y de la Ley 6 de 1992, como tampoco el descuento del 4% destinado a "Asignaciones especiales", que hacían parte de la base de cálculo en el régimen anterior (Cuadro anexo). De llegar a contabilizarse estos rubros la pérdida en recursos para gasto social en las regiones se aproxima a \$1 billón.

REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN EL 2004	
Base de cálculo (SGP 2003)	\$13,1 billones
Reconocimiento del 2% por transición Ley 715 del 2001	\$260.000 millones
Liquidación en régimen de Ley 60	
Base de cálculo (SGP 2003)	\$13,1 billones
Crecimiento ingresos corrientes conforme PIB 3,4%	\$560.000 millones
Crecimiento ingresos corrientes por reforma tributaria	\$2 billones
Base de cálculo de las transferencias	\$15,660 billones
Incremento transferencias (44% de la base de cálculo)	\$689.040 millones
Pérdida de transferencias en el 2004	\$429.040 millones

Base de liquidación: Conpes 77.

LOS CRITERIOS MERCANTILES EN LA ASIGNACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

El Conpes Social 77 comienza aclarando que el total de los recursos a distribuir es de \$12,9 billones, monto que equivale a los primeros once meses del año. La cantidad que corresponde al mes doce (\$1,1 billones) será girada en enero del 2005, previa incorporación de la misma en la ley presupuestal del próximo año. Luego, oficializa la deducción de cuatro puntos puntos del SGP para las llamadas "Asignaciones especiales" destinadas a los resguardos indígenas, los municipios ribereños del río Magdalena, el programa de alimentación escolar y el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales-Fonpet. De ese 4%, el 2,9% (\$376.110.1 millones) le corresponden al Fonpet, cifra que debe adicionarse al 10% del total de la

Participación de Propósito General que reciben los municipios y distritos una vez descontado el 28% de libre destinación de los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, lo cual alcanza a \$157.785 millones, descuento que debe tomarse como un castigo fiscal hasta tanto los municipios y distritos acrediten la inexistencia de pasivos pensionales, Ley 863 del 2003, cuestión que hasta ahora ninguno de estos entes territoriales ha conseguido. Incluso, este Conpes reconoce que 36 municipios tienen comprometida la totalidad de los recursos de la Participación de Propósito General en la reestructuración de estos pasivos. La suma del porcentaje que corresponde al Fonpet por Asignaciones especiales con la deducción del 10% de la Participación de Propósito General llega a \$533.895 millones para el año en curso, lo cual proyectado hacia los próximos años garantizará el saneamiento de los pasivos pensionales territoriales, cumpliéndose con otra de las exigencias del FMI.

La asignación para los resguardos indígenas es irrisoria, \$67.440,4 millones, lo que equivale a un *per cápita* de aproximadamente \$11. Lo mismo puede decirse a propósito del rubro de Alimentación escolar, \$64.846,5 millones, en un país que según las propias estadísticas oficiales presenta un 61% de la población bajo la línea de pobreza.

Los criterios de distribución del 80% de los recursos de la Participación de Propósito General para los municipios y distritos, que asciende a \$2.116.592,5 millones, son los mismos que estaban establecidos desde la Ley 60 de 1993, número de habitantes, pobreza relativa del municipio, eficiencia fiscal y administrativa. El 20% restante se distribuirá en proporción directa a lo que recibieron los municipios y distritos en la participación de los ingresos corrientes de la nación... Estos criterios remiten a la primera fase de las "reformas estructurales" programadas por el FMI para la región, que incluyeron una concepción de reordenamiento territorial basada en los paradigmas de mercado, concepción que determinó el énfasis en política pública en el caso de la descentralización en el país, la cual fue liderada desde los inicios de la década de los ochenta por Eduardo Wiesner, ministro de Hacienda durante el gobierno de Julio César Turbay, utilizando las fuentes de la llamada escuela de la "escogencia pública", de origen norteamericano. La premisa inicial de esta escuela para la definición de políticas públicas es la del papel que deben cumplir los gobiernos. En un documento síntesis de Wiesner¹ sobre el tema, anota al respecto:

¹ "Federalismo fiscal, transferencias, descentralización y desarrollo económico", Capítulo 1 del libro *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1992, pp. 48 y ss.



"Hablan así de los bienes públicos y de los bienes privados. En el caso de estos últimos existe un acuerdo general en que bajo condiciones de competencia el mercado se encarga de asegurar la eficiencia... En el caso de los bienes públicos, la competencia o el libre juego del mercado no asegura la eficiencia para la sociedad como un todo debido a la existencia de las llamadas 'externalidades'. Al no coincidir el bienestar privado con el bienestar de la sociedad y como el mercado por su cuenta, no puede, por lo general, corregir esa falla, los gobiernos intervienen. Lo hacen para asegurar que los beneficios de las externalidades positivas sean aprovechados y para que los costos de las externalidades negativas sean contabilizados²...

Lo cual significa que la existencia de los gobiernos solo se justifica en cuanto el "mercado de los bienes públicos" no es perfecto como supuestamente lo es el de los privados, por cuanto existen factores externos a la elaboración de los precios. Así, por ejemplo, los pobres constituyen una externalidad negativa. La ausencia de recursos los margina del mercado y el papel de los gobiernos debe ser el de focalizarlos, bajo parámetros de necesidades básicas insatisfechas, otorgándoles los recursos mínimos necesarios para que ingresen al mercado. En sentido contrario un río es una externalidad positiva en cuanto facilita el transporte de personas y bienes y los gobiernos deben garantizar su correcta utilización.

Lo que explica este discurso y el que se haya convertido en hegemónico en el diseño de las políticas gubernamentales está implícito en el propio funcionamiento de la globalización neoliberal. Para ese período los capitalistas transnacionales ya había despojado a los Estados de los países periféricos de la regulación pública, del control sobre el movimiento de los capitales, sobre el precio del dinero, sobre las prioridades de la inversión fiscal y sobre el grueso de la toma de decisiones en política pública, y lo había reducido al papel de garantizar la estabilidad jurídica y económica del mundo de los negocios, a perfeccionar el mercado. Igualmente, el universo neoliberal había surgido sobre la base del desconocimiento a la centralidad entre capital y trabajo en las empresas y en el Estado. Una nueva correlación internacional de fuerzas a favor del capital se había impuesto. En las empresas ello ocurrió con la aplicación de la flexibilización laboral

y el desconocimiento a los derechos que se derivaban del contrato individual y colectivo de trabajo. En el Estado, liquidando la anterior política redistributiva hacia los trabajadores, limitando, al tiempo, la política social al asistencialismo focalizado para los pobres. Así, el trabajo quedó reducido a un insumo-costo más en la producción empresarial y en la ejecución de los presupuestos públicos. Ésta es la base material que explica el por qué de la mercantilización que la globalización impuso sobre la sociedad, la política y la cultura.

La asignación de recursos a las regiones, definida desde la Ley 60 de 1993, conforme población y necesidades básicas insatisfechas, procura perfeccionar el suministro mercantilizado de la educación y la salud expandiendo demanda en general y demanda de los pobres en particular. Adicionalmente, la mercantilización incluye la generalización de la competencia. El criterio de que las regiones deben competir para ser eficientes ha sido decisivo en la definición de las políticas sobre transferencias. Wiesner acude nuevamente a los teóricos de la escuela de la 'escogencia' pública para justificarlo. Dentro de este esquema cada jurisdicción actuará como si fuera un productor privado buscando maximizar su eficiencia, y cada ciudadano actuará como un consumidor, buscando maximizar su utilidad. Se obtiene así una solución similar a la que caracteriza el sistema de mercado. Las ciudades o municipios que no logran atraer consumidores perderán población, sus catastros se reducirán en valor, sus ingresos tributarios caerán; mientras que aquellos que suministren eficientemente los bienes públicos locales ganarán población o consumidores, verán subir sus ingresos tributarios y tendrán prosperidad. La dinámica de este proceso producirá, a largo plazo, una distribución espacial de la población que tenderá a coincidir con los tamaños óptimos de producción y consumo en cada jurisdicción..."³.

La asignación por eficiencia fiscal resulta de una competencia en la que participaron durante el año anterior, según el propio Conpes 77, 719 municipios, para determinar cuáles obtuvieron mayores impuestos en términos relativos a la población (ingresos tributarios *per cápita*),

² *Ibíd*, p. 49

³ *Ibíd*, p. 52.



durante las tres últimas vigencias fiscales En el caso de la eficiencia administrativa la competencia determinó cuáles municipios habían aumentado la inversión con los recursos de libre destinación en las dos últimas vigencias fiscales. En ambos casos se trata de presionar al máximo a los entes territoriales mediante la competencia para que mejoren el recaudo de recursos propios.

LA AUSTERIDAD FISCAL Y LA INTENSIFICACIÓN AGRESIVA DEL TRABAJO DOCENTE

El Conpes 77 distribuye un total de \$5.626.161 millones por concepto de lo que la Ley 715 define como Participación de Educación, de los cuales \$5.142.551 corresponden a pago de nómina (gastos de funcionamiento), \$214.908 millones a un rubro denominado Subsidios, el cual debe entenderse como el subsidio a la demanda para los colegios privados y \$268.702 millones a calidad, que ahora se define de una manera diferente a la convencional, sobre la base de la población atendida. Debe aclararse que este Conpes recorta de manera arbitraria los recursos del rubro Participación de Educación. Efectivamente, según lo definido legalmente, lo que el Ministerio de Hacienda debe reconocer a los entes territoriales para el año en curso alcanza la suma de \$7.283.568.504, aceptando la regla de los once meses de la programación fiscal, quedando \$662.142.591 por ejecutar en la vigencia presupuestal del 2005. Esto significa que se deja de distribuir aproximadamente \$1 billón de esta participación sin justificación alguna, quizás esperando a que en el "Acuerdo político" presidente y bancadas parlamentarias concerten proyectos de ley que profudicen el ajuste sobre las transferencias.

Posteriormente, define la metodología que soporta la asignación conforme a los criterios de "población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad" del artículo 16 de la Ley 715 de 2001. El primer paso metodológico consiste en definir la "planta requerida". Para el efecto el documento elabora un indicador complejo de productividad docente/alumnos sumando los factores alumno/grupo, docentes/grupo y alumnos/docente. Este indicador técnico permite obtener el número de alumnos promedio que le corresponden a cada docente en cada nivel educativo y conforme al área geográfica de trabajo, urbana o rural. Debe tenerse en cuenta que

con este instrumento se materializa un cambio radical en la asignación de los recursos transitando del reconocimiento salarial por escalafón profesional, conforme a capacitación y experiencia, al reconocimiento salarial por productividad media, definida por coberturas. Esta política justificó en el pasado el incremento de coberturas, la promoción automática y la eliminación de los tiempos para investigación y preparación de clases.

Adicionalmente, como el número de docentes viene disminuyendo en cuanto una franja importante está accediendo al derecho a la pensión mientras se mantiene cerrada la posibilidad de acceso al escalafón hasta el 2008 para las nuevas generaciones de licenciados, este indicador de productividad exigirá un número mayor de alumnos año por docente tan solo para mantener en el servicio a un número igual a los alumnos que actualmente acceden al mismo. Este es un escenario "ideal" porque en la realidad existen millones de niños y niñas fuera del servicio y 500.000 nacen al año, según los datos oficiales suministrados por el propio DANE sobre crecimiento de la población (1,5% año). Tampoco queda duda en que habrá un incremento de los docentes a contrato.

Como si fuera poco, el Plan de Desarrollo del gobierno de Uribe se propone aumentar desde ya las coberturas, estableciendo las siguientes metas: "Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior. Se buscará crear 1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media, mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios, entre otros, aumentos en la eficiencia, recursos adicionales provenientes de las reformas constitucionales, y el Programa de Educación Rural, con atención prioritaria a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada..."⁴. Como puede observarse, la intensificación del trabajo de los docentes se convierte en el soporte de los compromisos gubernamentales.

⁴ "Hacia el Estado Comunitario", Ley 812 de 2003, aparte sobre educación.



Esta intensificación solo puede obtenerse mediante la aplicación de los métodos contemporáneos de la gestión empresarial en el ejercicio de la profesión docente, métodos que han sido codificados en los manuales de administración privada como "toyotización". Ello produjo, a su vez, un cambio en el entorno institucional con el propósito de obtener una mayor "productividad laboral" tanto en el aula como fuera de ella. Esto hace parte de un segundo momento de las "reformas estructurales", las cuales, en el caso de la educación, han sido orientadas por los equipos de una tecnocracia internacional que actúa a nombre de la "sociedad del conocimiento"⁵.

A esta reorganización del trabajo escolar la precede el despojo del conocimiento a los docentes, obtenido mediante la estandarización curricular, la cual fue concebida desde una lógica instrumental de la formación para el trabajo, aceptando las desigualdades tecnológicas entre países y regiones. A su vez, la estandarización posibilitó la apropiación maquinal del trabajo docente. La tendencia de las políticas educativas neoliberales apunta a que la labor del profesor quede reducida a la simple transmisión de un conocimiento elaborado con anticipación y divulgado en el espectro electromagnético mediante redes computarizadas. Profundizando, de paso, la mercantilización del servicio educativo. En múltiples lugares del planeta ya se realizan inversiones en educación bajo el compromiso contractual de transmitir un conocimiento que certifican los gobiernos pero que define la tecnocracia internacional educativa. En algunos casos estas inversiones han sido titularizadas buscando réditos en los mercados financieros. Por ello, la educación se convirtió en un tema del comercio exterior. Uno de los capítulos en el ALCA bilateral que, actualmente negocia el gobierno colombiano con el norteamericano, es el de los servicios, incluyendo la educación, bajo los parámetros jurídicos de la Organización Mundial de Comercio, OMC. La ministra de Educación ha reconocido públicamente que este ministerio ya abrió ofertas licitatorias. Igualmente, para las empresas productoras de computadores y accesorios, software, CD rom, internet, se ha abierto otro "nicho" de mercado bastante rentable. Igualmente, el Plan de Desarrollo de Uribe incluye consideraciones al respecto: "Mejorar la calidad de la educación. Se mejorará la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, a través de los planes de mejoramiento, la difu-

sión de experiencias exitosas, los mecanismos de pertinencia de la educación, la conectividad e informática, el uso de programas de televisión y radio educativos, el programa Textos y Bibliotecas, el aseguramiento de la calidad y el estímulo a la investigación en la educación superior, así como una mayor coherencia de ésta con los niveles básico y medio, y con el sector productivo en el contexto regional..."⁶.

⁵ El imperativo tecnológico (que dice que todo lo técnicamente posible debe hacerse) está en la base del retorno a la fuerza, en los años 80 y 90, del poder de la tecnocracia. Esta tecnocracia está compuesta hoy en día principalmente por tres grandes grupos sociales: el mundo del negocio financiero e industrial, que gracias a las patentes y a los derechos de propiedad intelectual que las patentes pretenden adquirir, están a punto de volverse los propietarios de la tecnociencia mundial y de apropiarse de una parte considerable y creciente de recursos materiales e inmateriales del planeta; el mundo de las grandes estructuras burocráticas, económicas y militares, del poder público (nos referimos, hoy sobre todo por una parte, a la superpotencia de EEUU y, lejos de ella, a los grandes países occidentales; por otra parte, a las burocracias internacionales de organizaciones como la OMC, el FMI y el Banco Mundial, cuyo poder queda, sin embargo, bajo la hipoteca del poder de EEUU); el mundo de la inteligencia (científicos, expertos representantes del mundo de los «media» y de la cultura), cada vez más unidos y aliados, durante estos últimos 20 años. El mundo de los negocios y las grandes estructuras del poder público. Estos tres grupos comparten y divulgan —con éxito, siendo poderosos— la tesis sobre la adaptación como vía real al aumento, al desarrollo y al bienestar económico y social general... La trampa es muy fuerte: la tecnocracia ha conseguido hacer creer, no solamente que la persona humana, el trabajo, la educación, la vida en sociedad, no pueden más que adaptarse al progreso de la tecnología, sino que esta adaptación es la vía de la salud, porque el progreso de la tecnología no hace más que acentuar y acelerar los procesos de cambio de las sociedades, volviendo la mundialización aún más irresistible, y por ello incrementando inevitablemente la competencia para alcanzarla... "La educación, víctima de cinco trampas", Ricardo Petrella, en *Dossier, Mundialización y Educación*, Roma, 2000.

⁶ "Hacia el Estado Comunitario", *ibíd.*



En el diseño "toyotista" de la labor docente aparece como si el conocimiento estuviera depositado en la máquina resultado de la tercera "revolución científica" en la historia del capitalismo, el computador, quitándole, al tiempo, cualquier posibilidad creativa. En la historia del capitalismo esto ya había ocurrido con el trabajo material durante la primera "revolución científica", a finales del siglo XVIII, revolución que posibilitó la creación de la máquina de vapor⁷. A su vez, esto tiene otra explicación, no es posible intensificar el trabajo sin previamente homogeneizarlo y el computador terminó homogeneizando el trabajo en la industria y los servicios a gran escala. Ésta es una de las razones del por qué puede flexibilizarlo.

El Conpes 77 añade que sobre la base de definir la "planta requerida" estimó el costo de cada planta territorial, así: "Para el caso de los docentes se tuvo en cuenta el salario anual promedio ponderado por el número de docentes en cada grado del escalafón; para los directivos docentes se aplicó el salario anual promedio incrementado en un 15% correspondiente a sobresueldos; y, finalmente, para los administrativos se tuvo en cuenta el salario anual ponderado, de acuerdo a los reportes existentes en el MEN...⁸.

Es decir, se tomó un salario promedio ponderado sobre la totalidad de la nómina de los docentes y luego se multiplicó por cada uno de los grados del escalafón. En el caso de los directivos docentes el salario anual ponderado se multiplicó por la totalidad de la nómina, reconociéndoles los sobresueldos anuales, y para los trabajadores administrativos se realizó la misma operación tomando como base la nómina reportada por el MEN. Nótese que en el caso de los docentes el costo está atado a los incrementos por escalafón, razón, por la cual este Conpes... un poco más adelante, en el aparte titulado "Asignación por complemento de plantas" calcula un porcentaje de recursos destinados a gastos de nómina superior al grado 11 del escalafón para definir esa diferencia como variable de ajuste en las próximas proyecciones, pretendiendo que a futuro las regiones no superen ese monto. Así, quedan congelados para el futuro inmediato los ascensos al escalafón superiores al grado 11.

Adicionalmente, el Conpes 77 establece un indicador de dispersión entre las diversas regiones. Ello por cuanto

existe una relación directamente proporcional entre la posibilidad de concentrar a los alumnos y la obtención del indicador de productividad, lo cual hace que los entes territoriales con mayor dispersión reciban más recursos. De hecho en los llamados territorios nacionales el per cápita alumno es mucho más alto, a causa de este indicador. Ello anuncia la profundización de la política de racionalización de plantas por institución y de concentración de alumnos en instituciones de las cabeceras municipales en las áreas rurales, para reducir costos por dispersión de alumnos.

Los aportes del afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio del 7,625 se descuentan de esta participación por educación y se giran directamente al fondo tal y como ha sido establecido legalmente.

Por último, el Conpes 77 suma los ítems anteriores, gastos salariales, porcentaje del escalafón superior al grado 11, dispersión, gastos administrativos y giros al Fondo de Prestaciones del Magisterio en el aparte "Asignación por tipología", asignación resultado de la sumatoria de los costos fiscales actuariales por alumno en el servicio. La distribución de los recursos para la educación pública en los entes territoriales, queda, así, atada al costo *per cápita* alumno y el aumento de los recursos ligado al incremento de las coberturas. Seguimos caminando hacia la masificación grotesca del servicio educativo. Sin embargo, la responsabilidad de este fracaso anunciado aparecerá en cabeza de los directivos docentes y de los propios docentes que sigan en ejercicio. Es urgente que Fecode abra una discusión con las comunidades educativas sobre este asunto y que ubique su respuesta a los planes de ajuste fondomonetaristas desde esta perspectiva.

⁷ *El Capital*, Tomo I, Capítulo sobre la maquinaoindustria. Allí Marx desarrolla la tesis de que el trabajador ha quedado confinado al papel de apéndice de la máquina, la cual, a su vez, hace parte de una caracterización tendencial de la sociedad del capital, la imposición del trabajo muerto sobre el trabajo vivo.

⁸ Conpes 77, DNP, p. 23



¿Mide el Icfes la calidad de la educación de un plantel educativo?

MARY DELCY ÁVILA DE PINILLA

Docente IED La Amistad, Localidad Octava, Bogotá, D. C.
marydelcya@hotmail.com

La educación que imparte una institución no puede medirse por los resultados de las pruebas del Icfes, puesto que son muchos los factores que la determinan, la cual sólo puede evaluarse midiendo los logros propuestos en el PEI de cada plantel educativo.

Para diseñar un Proyecto Educativo Institucional, PEI, deben identificarse las necesidades y la clase de ciudadanos que la localidad, el municipio, la región, la ciudad o Colombia necesitan para que el estudiante pueda interactuar eficazmente en el campo laboral y social de su medio. Si se quiere indagar realmente por la calidad de la educación que imparte una institución, se han de conocer el PEI y los planes de estudio que se diseñaron para cada jornada y establecer unos parámetros que permitan detectar los logros alcanzados.

Los detractores de la educación pública miden la calidad de la educación que imparten las instituciones por unos resultados en las pruebas del Icfes y no se dan cuenta de que la mayoría de los estudiantes de los planteles oficiales pertenecen a los estratos más bajos, deprimidos por la pobreza y la violencia, y muchas veces los maestros tenemos que cambiar una clase de matemática, física, quí-

mica, etc., por una de ética, moral y convivencia social para ayudar a resolver conflictos.

Las diferencias socioculturales y económicas de los estudiantes del país son tan marcadas que, aun en las mismas ciudades, mientras unos estudiantes en sus actividades extracurriculares o en sus ratos libres recorren los museos, el Planetario, Ingeominas, Maloka, o navegan por Internet, otros trabajan de coteros, vendedores ambulantes o malabaristas en los semáforos rebuscándose el sustento diario y en los municipios y zonas rurales más apartadas están, en las huertas familiares cultivando sus productos. Sin embargo, el Icfes aplica las mismas pruebas para todos los estudiantes.

¿MIDE EL ICFES LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL PAÍS A TRAVÉS DE LAS PRUEBAS DE ESTADO?

Lamentablemente no. Evaluar la calidad de la educación es una tarea muy compleja y no puede hacerse sólo a través de unas pruebas. La Ley General de la Educación propone en los fines de la educación el desarrollo huma-

* El artículo se basa en un estudio realizado con información obtenida en la página web del Icfes: www.icfes.gov.co. Para mayor información sobre el tema pueden consultar el estudio que sirvió de base en la página web de Fecode: www.fecode.edu.co.

no. En este sentido los planes y programas educativos deben buscar el desarrollo armónico e integral de las dimensiones psíquica, intelectual, física, moral, social, afectiva, ética, espiritual, cívica y de valores humanos, aspectos muy difíciles de evaluar a través de unas pruebas escritas. Muchas facetas del ser humano como son las actitudes, aptitudes, habilidades y los valores, no son susceptibles de ser evaluadas sino a través de la interacción y la observación directa.

Las evaluaciones a las que se tienen que someter todas las instituciones del país han convertido el proceso educativo en una preparación para esa gran competencia, porque figurar en los primeros puestos les da prestigio y fama, gracias a la publicidad que les dan los medios de comunicación a los colegios que logran clasificarse en las listas de los cien mejores. La visión y la misión de muchas instituciones han perdido su esencia y su horizonte porque han establecido como prioridad competir y quedar entre las mejores, sometiendo innecesariamente a los alumnos a un nivel de exigencias académicas tan altas que no solo traumatizan a los niños y jóvenes sino que torturan a los padres de familia. En el sector oficial, las consecuencias son tan graves que se estigmatiza a la educación pública y a las instituciones y se sanciona a los rectores y a los docentes con una baja nota en la evaluación de desempeño profesional porque los colegios donde trabajan no clasificaron entre los mejores.

INDICADORES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DE LAS PRUEBAS DE ESTADO ICfes

No son indicadores de buena calidad de la educación figurar en las listas de los cien colegios con los mejores desempeños del país, ni la categoría de desempeño en que lo haya clasificado el Icfes, porque estas informaciones son inconsistentes y poco confiables. Revisando las listas de los colegios con los mejores desempeños del país, se encontraron varios con rendimiento BAJO y MEDIO y colegios con rendimiento ALTO o SUPERIOR, con rangos muy bajos en algunas áreas, como los que se observan en la siguiente tabla y que por razones obvias se omiten los nombres:

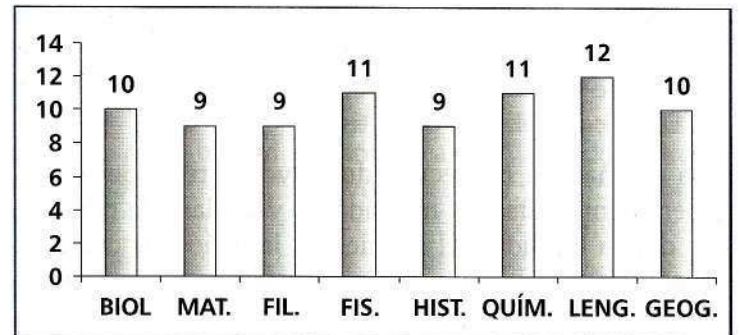
ÁREA	X	X	X	X	X	X	X
BIOLOGÍA	5	5	5	9*	9*	8*	8
MATEMÁTICAS	7*	7*	7*	6	5	4	5
FILOSOFÍA	5	5	8	4	5	9	8
FÍSICA	7	6	5	5	5	5	4
HISTORIA	4	5	5	6	6	9	9*
QUÍMICA	5	4	5	5	4	8	4
LENGUAJE	6	7	7	5	10	10	12*
GEOGRAFÍA	4	7	8	5	7	9	8
Categoría de desempeño	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO	ALTO	SUPERIOR	SUPERIOR

* Materia en la cual se destacaron y por eso los incluyeron en las listas de los mejores colegios.

Es inexplicable que el Icfes presente al país este tipo de información y los medios de comunicación le hagan eco, desorientando a la opinión pública. Los padres de familia, que confían en la seriedad del Icfes al clasificar los colegios por categorías de desempeño y reportar los mejores colegios del país, pueden cometer un grave error al tener como únicos criterios éstos para elegir dónde deben matricular a sus hijos. La evaluación de la calidad de la educación debe ser integral y para su clasificación en la correspondiente categoría de desempeño se deben tener en cuenta los resultados de todas las asignaturas, no solamente la del área en que se desempeñó mejor. En el estudio realizado se detectó también que algunos colegios, habiendo obtenido los mismos rangos que otros, no fueron clasificados en la misma categoría de desempeño, u obteniendo rangos superiores, están en una categoría inferior.

¿QUÉ MUESTRAN LAS ESTADÍSTICAS DE LAS PRUEBAS APLICADAS EN EL 2003?

Con los resultados se comprueba también que las pruebas están muy por encima del nivel académico de los estudiantes, porque ningún colegio ha logrado llegar al máximo rango, que es 14, ni siquiera los genios del Instituto Alberto Merani, que figura entre los cien mejores planteles del país. La siguiente gráfica muestra los rangos máximos a los cuales llegaron los estudiantes del país, sobre 14, tanto del calendario A como del B, en las pruebas del 2003:



Los resultados consolidados de los calendarios A y B del año 2003 de las pruebas del Icfes, a nivel nacional, demuestran que el mayor porcentaje de estudiantes se ubica en el rango entre 36 y 50 puntos sobre 100. Lo cual indica que los instrumentos de evaluación no son tan confiables como se cree; por el contrario, se diseñaron para "rajar" a los estudiantes. Los siguientes son los porcentajes alcanzados en cada área y los promedios nacionales en el año 2003:

ÁREA / RANGO	Entre 1 y 50 puntos	Entre 51 y 100 puntos	PROMEDIO NACIONAL sobre 100
Biología	79,19%	20,80%	45,12
Matemáticas	94,45%	5,54%	41,77
Filosofía	85,50%	14,46%	44,65
Física	76,79%	23,20%	46,17
Historia	89,62%	10,38%	43,16
Química	87,38%	12,62%	43,46
Lenguaje	64,13%	35,87%	48,62
Geografía	85,62%	14,38%	42,88
Inglés	92,01%	7,94%	41,57
Promedio	83,86%	16,14%	

Los resultados de las pruebas son tan bajos que amerita cuestionar, en primer lugar, la confiabilidad, la consistencia y la validez de las pruebas y las estadísticas; lo mismo que los contenidos y competencias que miden, los instrumentos empleados, las políticas y la legislación educativas del MEN y los planes y programas de estudio que se implementan en las instituciones, factores que inciden en los bajos rendimientos. Los colegios no pueden seguir en esa carrera loca de competir para que el Icfes les acredite "la calidad de educación que imparten", clasificándolos en un nivel de desempeño que no corresponde a los resultados obtenidos ni a la verdadera labor que adelantan las instituciones y los excluya de la lista de los mejores porque no se destacaron en un área específica.

Los resultados también comprueban que la modalidad que implementó el MEN con el Decreto No. 3011 de acelerar el aprendizaje de los estudiantes que están por encima de las edades para estar en determinado grado y que les permite cursar la primaria en dos años y el bachillerato en tres años, va en contravía del propósito del Estado y de las instituciones educativas de mejorar la calidad de educación en el país.

A LA EDUCACIÓN Y A LAS PRUEBAS DEL ICFES NO LAS SALVA SINO LA "CAMPANA DE GAUSS"

Si a los resultados le aplicáramos la fórmula democrática de la mitad más uno y no la curva de Gauss, de los 420.511 estudiantes que se presentaron a las pruebas del núcleo común y los 418.350 a la prueba de inglés, tanto del calendario A como B, en el año 2003, el

83,86%, perdería la evaluación porque sacaron menos de 51 puntos.

Estos resultados demuestran que hay una desarticulación entre las políticas educativas del MEN y los contenidos programáticos que se ven en los colegios, los instrumentos de evaluación diseñados no corresponden al nivel académico de los alumnos porque no es posible que todos los colegios del país estén tan desorientados.

No hay colegios con excelente desempeño en las pruebas del Icfes, el rango más alto con el cual destaca a los colegios con mejores desempeños es MUY SUPERIOR y se lo asigna a aquellos que alcanzan los niveles más altos sin que esto signifique que hayan llegado al nivel 14, que es el máximo. El rango promedio de los colegios clasificados en la categoría muy superior es de 8 sobre 14 y el máximo rango alcanzado en una asignatura es 12 y sólo en casos excepcionales.

LAS PRUEBAS QUE APLICA EL ICFES PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN NO SON APROPIADAS

Los instrumentos de evaluación tienen un grado de dificultad tan alta que es más fácil coger los números del Baloto que contestar correctamente todas las preguntas de las diferentes pruebas. Unas pruebas para que tengan validez deben reunir unos requisitos mínimos, ser **objetivas para establecer estándares**, y las pruebas del ICFES no lo son, en gran parte, porque en varias áreas evalúan las competencias comprensiva, interpretativa, argumentativa y propositiva y en éstas juega un papel muy importante la subjetividad; deben ser **pertinentes o apropiadas a los planes y programas vistos**, y éstas no lo son porque emplean el mismo instrumento para todos los estudiantes sin importar el PEI, ni los planes de estudios que manejan las instituciones; deben ser **equitativas**, y no lo son porque todos los alumnos no pueden acceder fácilmente a la prueba por el grado de dificultad y complejidad que manejan en casi todas las áreas

y las pruebas se aplican por igual a toda clase de estudiantes. A lo anterior se agrega que el **proceso de evaluación debe ser transparente y justo** y éste no lo es porque el sistema de clasificación de colegios por categorías de desempeño y adjudicación de puestos a los colegios es injusto.



En las pruebas aplicadas en el año 2003, los docentes hemos encontrado muchos ejemplos donde se comprueba la subjetividad, el grado de dificultad muy por encima de la capacidad de los estudiantes, y en ocasiones, es tal el grado de confusión que las preguntas se convierten en un acertijo que el alumno no tiene nada más que hacer que invocar a "san Pinocho", el patrono de los que no saben, para elegir las respuestas. Ahora que los docentes tenemos acceso a las pruebas, hemos hecho el ejercicio de contestarlas y aun siendo especialistas encontramos muchas dificultades para responderlas.

Si lo que pretende el Icfes es estandarizar unas pruebas para todos los colegios sin importar el PEI, la modalidad y el plan de estudios, y que mida unas competencias mínimas, el nivel de dificultad debe ser menor para que la prueba sea equitativa y asequible a todos los estudiantes. La táctica de jalonar procesos con exigencias inalcanzables puede ser contraproducente porque puede caerse en la indiferencia, lo mismo que hace un alumno cuando siempre pierde una asignatura: le "echa tierra" a la materia y no vuelve a preocuparse por ésta.

¿QUIÉNES SON LOS RESPONSABLES DE LOS "BAJOS DESEMPEÑOS" EN LAS PRUEBAS DEL ICFES?

La responsabilidad de los bajos desempeños de los colegios oficiales y privados del país es compartida: el Estado con sus políticas educativas y su legislación escolar; el Icfes con los instrumentos y el sistema de evaluación inadecuados; los maestros con los currículos desactualizados en algunos casos, y en otros, no recorridos porque el plan de estudios no lo permite; y los alumnos con sus deficiencias académicas, como consecuencia de la promoción automática, que les facilita todo y no se preocupan por lograr la excelencia educativa. A todo lo anterior se suman en los colegios oficiales los factores socioeconómico y cultural de la población estudiantil, cada vez más deprimida por el desempleo, la pobreza y el hambre.

La evaluación del desempeño profesional de los directivos y docentes oficiales no puede condicionarse a unos resultados de las pruebas del Icfes y las pruebas Saber, puesto que éstas presentan fallas y además existen otros factores que inciden también en el bajo rendimiento que son ajenos a la labor pedagógica. Más res-

ponsable es el propio Estado, que ha propiciado la baja calidad con una legislación que promueve automáticamente a los alumnos al exigir por decreto que el 95% de los alumnos se deben promover (Art. 9, Decreto No. 230 del 11 de febrero de 2002), dejando sin argumentos a los docentes para exigir calidad.

¿POR QUÉ LOS COLEGIOS OFICIALES NO DAN LOS MISMOS RENDIMIENTOS EN LAS PRUEBAS DEL ICFES?

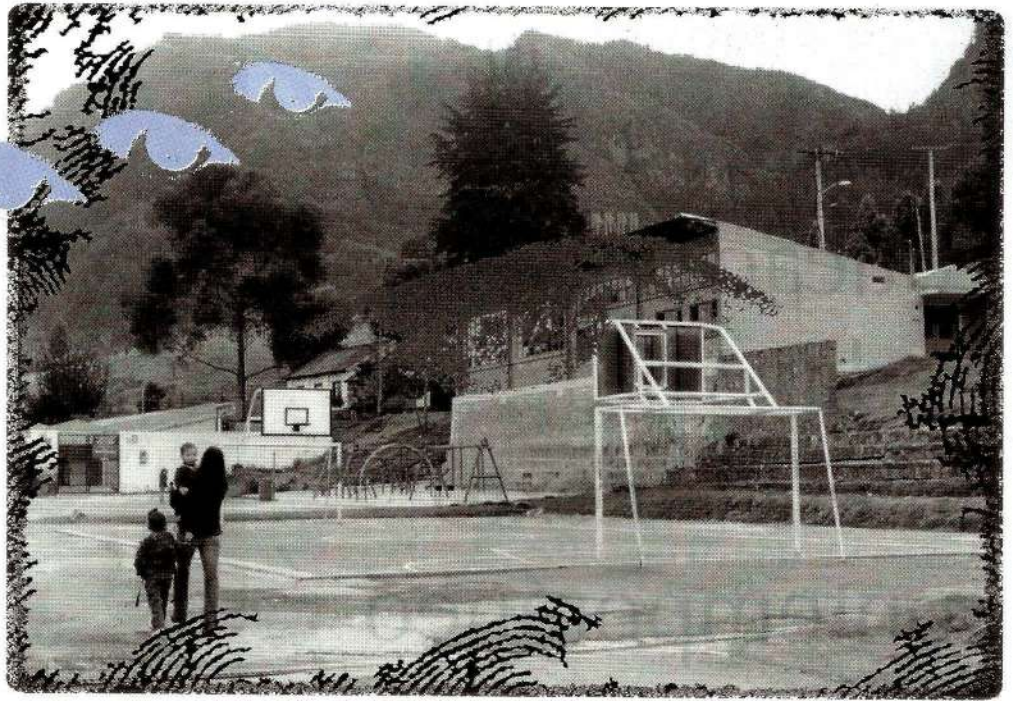
Los colegios privados que están clasificados en categoría muy superior y, que en su gran mayoría son de jornada única, tienen muchas ventajas frente a los oficiales porque éstos no tienen la misma infraestructura, los mismos recursos, la misma clase de estudiantes, las mismas jornadas escolares, ni ofrecen iguales planes de estudios; sin embargo, el Icfes aplica las mismas pruebas para todos los colegios y exige iguales resultados.

En los colegios privados la jornada escolar es mayor; la educación es personalizada; preparan a los estudiantes para las pruebas o los obligan a inscribirse en un curso de capacitación; la exigencia académica en todos los grados es muy alta y su permanencia en el colegio está sujeta a un buen rendimiento en todos los grados; las áreas de física y química se implementan desde grado séptimo; los estudiantes cursan los tres niveles de preescolar fundamentales como aprestamiento para cursar la primaria y el bachillerato; tienen recursos para comprar libros y computador y los padres de familia poseen un buen nivel cultural. Los estudiantes de los colegios oficiales en su gran mayoría no aspiran a ingresar a la universidad por falta de recursos económicos, por lo tanto, no están motivados para competir con los estudiantes de los colegios de estrato 4, 5 y 6, que sí necesitan sacar buen puntaje para ingresar a las mejores universidades.

Estas son ventajas que se reflejan indudablemente en los resultados y que estigmatizan a la educación pública, y de lo cual, se valen muchos avivatos para justificar la privatización de la educación y sancionar a los maestros

por los bajos resultados, como si cambiando de modelo de administración, se pudieran solucionar todos los problemas sociales, culturales y económicos que agobian a las clases menos favorecidas. Sería interesante hacer un estudio con los colegios entregados en





concesión para comprobar los niveles de desempeño alcanzados en dichas pruebas.

EL RETO

Los resultados reflejan las diferencias sociales: a mayor estrato, mayor jornada escolar y mejor nivel sociocultural, mejores desempeños; y a menor estrato, menor tiempo en la jornada escolar y menor nivel sociocultural, más bajos desempeños. De igual forma, se detecta que los colegios con jornadas nocturnas dan rendimientos más bajos que las jornadas diurnas, con lo cual se demuestra que el plan de estudios que se implementó para la jornada nocturna va en contravía del mejoramiento de la calidad de la educación, por lo tanto debe revisarse la correspondiente legislación.

El desafío del educador de hoy no es preparar alumnos para las pruebas del Icfes. El reto de la educación en el país es mejorar los niveles de rendimiento y nivelar las diferencias, tarea un poco difícil para los colegios oficiales, por cuanto muchos de los factores que influyen en los bajos rendimientos no dependen únicamente de la labor de los docentes. La calidad de la educación en el país no mejorará mientras el desem-

pleo y la pobreza vayan en ascenso; mientras no se fortalezca la profesión docente y se aumente la inversión para educación; mientras el Icfes continúe aplicando el mismo sistema de pruebas; mientras el maestro esté obligado por decreto a pasar el 95% de los estudiantes; mientras se les dé a los estudiantes un margen de inasistencias del 25% a clases, tanto en el diurno como en el nocturno; mientras en la jornada nocturna se curse la primaria en dos años y el bachillerato en tres; y mientras el maestro tenga que dedicar la mayor parte del tiempo a dar oportunidades de recuperación a los alumnos vagos y no a avanzar en el desarrollo de los programas. Es evidente que con estas políticas, al Estado lo único que le interesa es mostrar estadísticas y no calidad.

Sin cambiar los propósitos fundamentales de la educación por cursos de preparación para las pruebas del Icfes y sin perder la autonomía y libertad de cátedra, en las instituciones educativas se deben abrir espacios pedagógicos para diseñar estrategias de mejoramiento y reorientar las prácticas pedagógicas tendientes a mejorar la calidad de la educación sin tener únicamente como referente los resultados en las pruebas del Icfes.



Educación y pedagogía en el contexto contemporáneo

JOSÉ DARWIN LENIS MEJÍA

Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, CEID-Valle

Dados los profundos impactos ejercidos por las políticas económicas en un mundo globalizado, los sistemas educativos requieren de esfuerzos conjuntos que permitan construir propuestas autónomas y alternativas que consoliden bases firmes para el desarrollo de la persona humana como agente de educación, en una sociedad contemporánea que reclama una escuela diferente, en el sentido de brindar formación de sujetos pensantes con posibilidades de acción creativa. Con el propósito de alentar el análisis de la complejidad en las interacciones de los componentes educativos, culturales, políticos y sociales en el ámbito pedagógico, se hace necesario abordar cuatro dimensiones fundamentales.

DIMENSIÓN (A): POLÍTICA Y EDUCACIÓN

La política estatal actual se sumerge en un devenir de situaciones de incertidumbre y crisis porque no se cuenta con proyectos ideológicos ni se organizan centrados en el tipo de sujeto, de sociedad y de país que se quiere construir; en ese entorno gris se avanza y se sortean delicadas luchas de poder político, en las cuales los sistemas educacionales quedan a la intemperie de diferentes corrientes y diversos actores que no piensan con profundidad la educación y que por lo contrario, la proyectan como oferta mercantil. En este marco la educación pierde su esencia social que contempla, en la posibilidad de reconstruir un mejor camino y satisfacer las necesidades educativas y comunicativas básicas que cada sujeto en el contexto educativo de desarrollo humano requiere.



Para hacer una inmersión y recorrido reflexivo al abordar las relaciones políticas del país que permean la educación, es pertinente plantear algunas tensiones que atienden el análisis de aspectos políticos que transforman lo educativo y viceversa.

1. TENSION ENTRE POLÍTICAS EDUCATIVAS Y AUTONOMÍA ESCOLAR

Un componente que cruza los múltiples pensares y actuares, es la edificación globalizada del saber, como elemento nuclear de acción y transformación social. En cuya construcción la globalización atraviesa los procesos de enseñanza y de aprendizaje, al afectar a través de su poder de información y comunicación no solo a la sociedad actual de consumo en su aspecto económico y social sino también al ámbito educativo, al punto de exigir a la escuela otros esquemas de funcionamiento, otras dinámicas que de una u otra forma coartan la autonomía escolar.

Se puede pensar en la relación entre lo global y lo local como otro factor que condiciona el saber escolar, vemos que los niños y niñas operan tecnologías y recurren a medios que los comunican con lo exterior desde sus comunidades y/o países, lo que ejerce una presión sobre los contenidos y conocimientos disciplinares que se brindan hoy en la escuela.

¿Qué es lo que el maestro¹ desea enseñar? ¿Qué debe aprender el estudiante? Revisar estas preguntas es ponernos nuevos lentes para abordar con delicadeza y urgencia la comprensión de ciertos fenómenos externos (educativos, económicos, políticos y sociales) al aula. Se requiere que el maestro hoy manipule nuevas tecnologías de la información y la comunicación en cuanto a sus dinámicas de aprendizaje y utilización como elementos que amplíen la visión y conocimiento educativo, pero sin desatender los saberes culturales propios de léxicos, costumbres y entornos que nos identifican como comunidad y país.



2. TENSION ENTRE ESCUELA Y CALIDAD DE EDUCACIÓN

Si se considera la escuela en su sentido amplio como espacio de confrontación social y de construcción colectiva de saberes, la calidad como proceso subyace por diversas razones:

— El criterio de calidad de la educación se sitúa en la formación intencionada que se pretende generar en los procesos de enseñar y aprender en los cuales el maestro como factor de cambio está inmerso y aporta lo mejor de sí; en contravía, en el terreno estatal no se generan modelos organizacionales serios donde se inviertan recursos económicos para optimizar las condiciones de la educación, aunque se reclama la eficiencia y la calidad como medida de indicador gerencial de rendimiento, que sin inversión en la capacitación de maestros, materiales de apoyo educativo, investigación y otros, imposibilitan que la escuela brinde a la comunidad el máximo de su potencialidad para suscitar cambios significativos en pensamiento, actitud y acción en los niños y niñas de hoy.

— De otro parte, si se directrizan los parámetros de calidad se pierde el compromiso de los diferentes agentes escolares en la construcción de escuela de calidad, porque la calidad implementada bajo procesos de mejoramientos estratégicos es un proyecto inherente de análisis y organización propia de los integrantes de la comunidad educativa, como propios gestores que utilizan esta herramienta para mejorar la gestión y el desarrollo de todos los participantes y la institución misma. La calidad no puede presentarse como un proceso netamente operativo, sin sentido de pertenencia, implementado por expertos o asesores ajenos a las vivencias y dificultades par-

ticulares de cada contexto escolar, en este sentido las evaluaciones y los controles no pueden hacerse externos, contrarios a las dinámicas que nacen en el mismo proceso.

DIMENSION (B): EDUCACIÓN Y SOCIEDAD

Si tomamos como centro de interés el proceso educativo como una consolidación cultural y social del ser humano, tenemos que pensar necesariamente en *¿cómo se concibe el desarrollo humano en la sociedad actual?; ¿cómo influye la globalización en la educación en una sociedad tecnolozada?*

El entorno cotidiano hoy es atravesado por el uso de nuevas tecnologías que permiten que se consolide el intercambio de in-

formación cultural y se proyecten “nuevas sociedades” que exigen de la educación y en especial de los maestros, nuevos roles. Las políticas educativas globalizadas y tecnolozadas alejan la educación de sus objetivos sociales, al imponer acuerdos unilaterales que desencadenan una educación alienante en función de mano de obra barata; productiva, comercial y rentable; en discordancia con los derechos humanos, económicos, sociales y políticos de los pueblos, esto es de preocupación porque la educación como derecho fundamental es posibilidad de libertad.

TENSION ENTRE EL CONCEPTO DE FORMACIÓN Y ESCUELA

Premisa: la acción pedagógica² es el fundamento que hoy encuentra la escuela para la renovación de sus relaciones, concepciones y dinámicas.

¹ Cuando nos referimos a los maestros también lo hacemos a las maestras.

Nota: las tensiones presentadas aquí pueden articularse a otras dimensiones que se plantean en este mismo documento (tensiones transversales).

² Entiéndase acción pedagógica como interacción activa (teórico-práctica) de aspectos como los curriculares, pedagógicos y didácticos que despiertan nuevas tendencias y nuevos centros de interés en el contexto del aula, de lo escolar y de lo educativo.



La transformación a partir del desarrollo crítico proyecta una intención emancipadora de lo educativo, en cuanto que se asume que todo conocimiento está mediado social e históricamente y la educación es un proceso social que reviste un análisis interdisciplinario como totalidad.

En referencia con esta visión, las propuestas pedagógicas tendrán que constituirse como procesos propios que den cuenta particularmente de los problemas pertinentes a la educación (la enseñanza y el aprendizaje), y sobre todo a la formación en contexto, en donde la pedagogía sea utilizada como herramienta fundamental de los maestros y maestras para dar sentido emancipador a la formación de sujetos altamente pensantes, reflexivos y autónomos, de forma que la finalidad de la formación de l@s estudiantes sea la propia autonomía desde la "mayoría de edad" para la toma de sus decisiones, intereses y proyectos.

Abordar la persona en el proceso de desarrollo humano, como ser universal, racional, social, político y filosófico, es pensar en la formación continua, que pervive en cada sujeto y que éste direcciona, regula y modifica de acuerdo con unos horizontes de referencia fijos y móviles en un contexto social determinado.

En ese proceso el poder de la pedagogía educativa está en atender la formación: *¿cómo se genera?, ¿para qué se genera?, ¿dónde se genera?*

Un ejercicio vital para los formadores (maestros) es revisar cómo se mueve la pedagogía en el quehacer diario; para orientarla, conceptualizarla y reproducirla en una sociedad que la reclama como elemento constitutivo de la misma y como lineamiento a seguir en su propia exigencia y necesidad social.

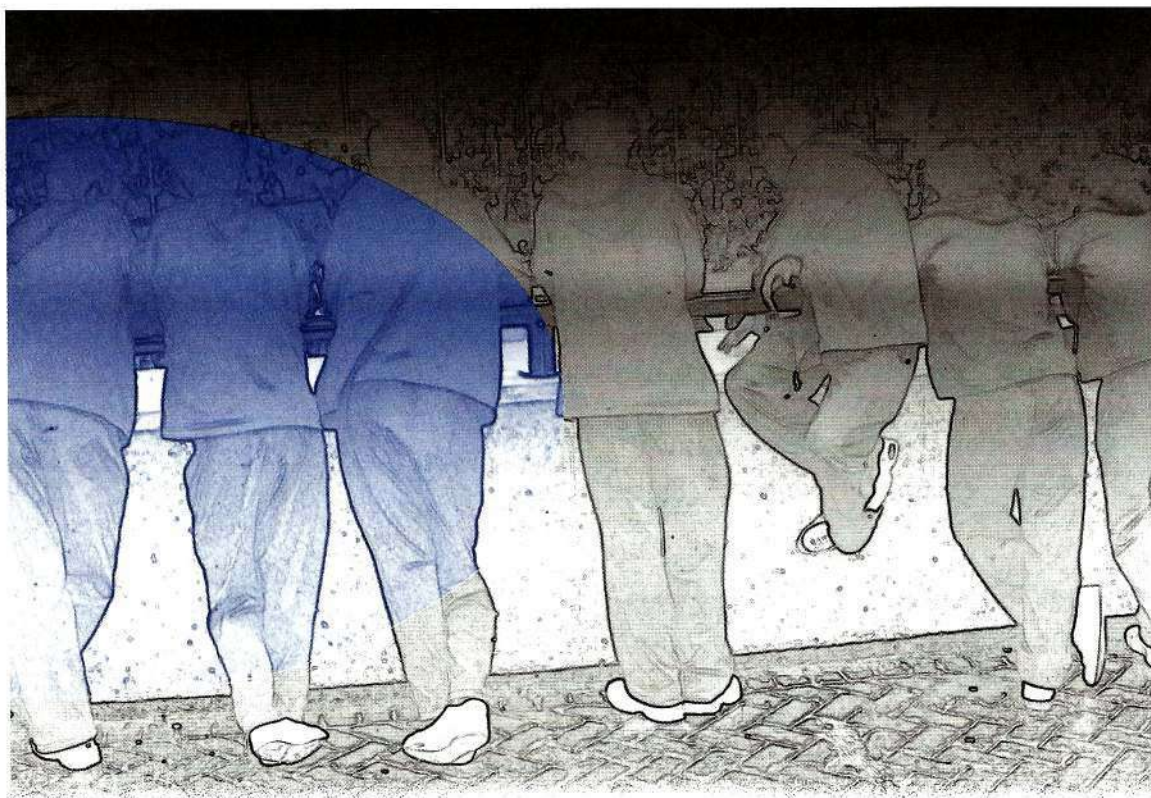
DIMENSIÓN (C): EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

Para orientar el análisis de esta dimensión se plantea la siguiente tesis:

La pedagogía es formar (provocar) en el ser humano el desarrollo de la autonomía y la libertad cultural (teórico-práctica) que posibilita la transformación del ser para pensar, hacer y convivir en sociedad.

Sobre la esencia funcional entre educación y pedagogía, se enmarcan varios planteamientos; se entiende la primera como cultura que siempre genera conciencia sobre lo social, en esa dirección las intenciones pedagógicas se postulan como procesos inherentes a los sujetos (maestros y estudiantes) como protagonistas en educación. Por tanto la educación considerada en sí misma es interacción (reflexión-acción), atravesada en el ámbito escolar por conceptos como escuela, enseñabilidad, aprendibilidad y práctica pedagógica;³ entre otros. De acuerdo con Durkheim (1988), la educación es inminentemente social, es un campo donde el sujeto vierte su individualidad en lo social y en donde el sujeto como ser activo es reproductor de sus propios procesos e historia, contrario a la pedagogía, que se toma como teoría reflexiva sobre ese ser social y su formación; de este último término Flórez (1994) expresa que formar a un individuo en su estructura más general es facilitarle que asuma en la vida su propia dirección racional, reconociendo fraternalmente a sus semejantes el mismo derecho y la misma dignidad.

³ Asumida esta última como dialéctica de acción de las prácticas escolares inspiradas por una teoría pedagógica, o también como la relación de afinidad teórico-práctica en un saber pedagógico.



La esencia de la pedagogía es la formación, por lo que uno de los fines a que apunta es la de ser liberadora del sujeto, de sus ataduras (Quiceno, 2002).

De modo que el maestro que asume con responsabilidad formar, se proyecta en el proceso formativo como acompañante (provocador de situaciones de aprendizaje) que motiva la reflexión interior en sus estudiantes sobre lo que pasa en el exterior. En ese orden de ideas la educación contemporánea presenta una fuerte tensión, *¿cuáles son los propósitos de la educación?, ¿cómo lograr "liberar" a los estudiantes para el desarrollo de su ser?*

La educación es un proceso que encierra estructura social y en él la pedagogía busca desatar en el sujeto su autorregulación de los mismos procesos educacionales, al punto de que la formación es lo que queda de todo el recorrido de reflexión y acción que experimenta en la vida el ser humano.

TENSIÓN ENTRE SABER DISCIPLINAR Y PRÁCTICA PEDAGÓGICA

La transformación de la escuela asocia cambios en la formación docente y por tanto de sus prácticas pedagógicas, elementos éstos que deben estar en unión y sintonía con el currículo institucional. En ocasiones se presenta una discordancia conceptual entre institución y maestro de la que emergen actividades insulares, aisladas del contexto de los objetos, y fines conjuntos que se persiguen.

Una posibilidad importante de reconstrucción educativa y escolar la tienen los maestros al hacer investigación en el aula como proceso que resignifique su labor y rompa con los esquemas conceptuales y prácticos tradicionales de su rol. Si el maestro investiga en el aula los problemas que realmente le atañen e interesan cambiará la interlocución que ejerce en torno a su quehacer y su saber al ofrecer a sus estudiantes una verdadera afinidad significativa entre lo teórico y lo práctico de lo curricular y lo pedagógico que imparte en sus discursos y sus clases⁴.

DIMENSION (D): PEDAGOGÍA Y CULTURA

Las preocupaciones actuales se centran en el saber y la formación, elementos que subyacen al componente cultural de cada sujeto, y hoy se reconoce que la formación no solo se genera en la escuela, de lo que se deriva la tensión entre saber escolar y extraescolar. En algunos momentos se piensa en la escuela como único agente y espacio de formación integral, desconociéndose otros elementos externos formadores como la comunidad y la familia, que agregan ingredientes vitales en el camino for-

⁴ Revisar Lenis Mejía, José Darwin, "El maestro contemporáneo", en revista *Magisterio*, No 5, octubre-noviembre, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, Colombia, 2003.

mativo del sujeto. Se requiere juntar activamente los ricos saberes culturales para ofrecer una perfecta conjunción entre saberes escolares y extraescolares que enriquezcan aun más la formación cultural como herencia social, de valores y costumbres. Para la Unesco (1999) la cultura es "un conjunto de rasgos distintos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social. Ello engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones o creencias"; de igual forma al respecto, el maestro Enrique Buenaventura (1994) considera que la cultura es todo lo que el pueblo ha construido históricamente, para enriquecer las futuras generaciones, en este sentido la cultura es pensamiento y forma de vida que converge en el ser humano, para trascender lo humano.

En ese orden de ideas, las prácticas pedagógicas como indicadores de aprehensión de elementos culturales y educativos intencionan relaciones internas y externas, objetivas y subjetivas, visibles e invisibles, que dan complementariedad a la dimensión humana en el saber, el hacer y el pensar una pedagogía social de la cultura.

En Colombia la Ley General de Cultura (Art. 1, numeral 2, Ley 397/97) establece con claridad la cultura como un proceso generado individual o colectivamente que fundamenta la nacionalidad en su intención integral de identidad, ello deja ver que sin la posibilidad de pensar la intencionalidad cultural que se quiere proyectar es imposible crear o construir una nueva escuela que consolide sueños formativos ciudadanos en dirección al crecimiento humano como esencia de proyecto social.

El ambiente escolar con sueños y compromisos genera senderos de repensar lo que se quiere, lo que se busca y lo que es necesario hacer en sociedad desde las raíces culturales para viabilizar la vida de tod@s. Finalmente la

educación como principio y proyecto de formación humana es el espacio idóneo para que el maestro impulse el desarrollo de cada sujeto y de una u otra manera vislumbre nuevos proyectos sociales en donde se articulen pensamientos, sentires y actuare con el fin de reconstruir país. En esa óptica, el cambiar los paradigmas de las viejas prácticas educativas y escolares posibilita la consolidación de propuestas curriculares y pedagógicas para construir colectivamente un sistema educativo autónomo.

BIBLIOGRAFÍA

FLÓREZ, Rafael, *El campo científico de la pedagogía. Hacia una pedagogía del conocimiento*, Mc Graw-Hill Interamericana S.A., Bogotá, Colombia, 1994.

GANTIVA, Jorge, "La escuela y lo público. Sentido histórico de la educación pública", en revista *Educación y Cultura*, No. 64, septiembre de 2003, CEID-Fecode, Bogotá, Colombia.

MCKINLEY, Ferry, "Medidas de la contribución de la cultura al bienestar humano: los indicadores culturales del desarrollo", en *Informe Mundial sobre la cultura*, Unesco, 1999.

QUICENO, Humberto, "Educación tradicional y pedagogía crítica", en revista *Educación y Cultura*, No. 59, enero de 2002, CEID-Fecode, Bogotá, Colombia.

———, *Curso de epistemología, pedagogía y ética*, Serie *Pedagogía y Cultura*, Paideia Editores, Santiago de Cali, Colombia, 2003.

SEN, Amartya, "Cultura, libertad e independencia", en *Informe mundial sobre la cultura*, Unesco, 1999.





El preescolar, un camino a la igualdad y a la democracia

CELIO NIEVES HERRERA

Vicepresidente del Comité Ejecutivo de Fecode

El nivel de preescolar, más allá de la normatividad vigente que obliga a su institucionalización, tiene unos grandes efectos que inciden en el futuro ciudadano y hombre colombiano. El preescolar es una acción imprescindible porque este nivel educativo ofrecerá al infante condiciones pedagógicas, psicológicas, y sociales que difícilmente se obtienen si se está ausente de este nivel educativo.

Con la institucionalización del preescolar, que generalmente no hace parte de las políticas educativas en la formación de los hijos de los pobres de Colombia, se eliminarán debilidades que históricamente hemos tenido quienes por decisiones de los gobernantes no tuvimos acceso al preescolar. Eliminar debilidades es fortalecer elemen-

tos formativos y de personalidad desde temprana edad tales como: autonomía, motricidad, creatividad, ubicación espacio-temporal, formación en democracia, socialización, avances en actitudes investigativas, de observación y exploración del medio natural y social.

Para cumplir con los objetivos del preescolar entre otras cosas se requiere personal especializado, formado fundamentalmente en las facultades de educación o en las escuelas normales superiores, porque el preescolar es un espacio donde se debe tratar con amor al niño y se le debe brindar especial atención por parte de personal idóneo, selecto y especializado.





La educación preescolar desde lo educativo-formativo es el nivel más importante para el ser humano, al lado de la acción que se realiza en la familia. Los tres (3) primeros años de educación escolar son fundamentales para la formación del ciudadano, son vitales. En la educación preescolar verdaderamente comienza la educación formal.

Lo descrito en los párrafos anteriores conducen a que la comunidad educativa trabaje por defender el preescolar de tres (3) años como lo establece el Decreto 2247 de septiembre 11 de 1997, reglamentario de la Ley 115 de 1994 concertada entre el gobierno de entonces y la Fecode, para que el niño se prepare para adquirir conocimientos, desarrolle habilidades y sienta las bases fundamentales de su personalidad.

La Constitución Política de Colombia determina en materia de educación preescolar: "...que comprenderá como mínimo, un año de preescolar...", el artículo 15 de la Ley 115 de 1994 define el preescolar, el 16 establece los objetivos, y el 17 determina el grado obligatorio así: el nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad.

En los municipios donde la cobertura del nivel de educación preescolar no sea total, se generalizará el grado de preescolar en todas las instituciones educativas estata-

les que tengan primer grado de básica, en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, **sin perjuicio de los grados existentes en las instituciones que ofrezcan más de un grado de preescolar.** (Las negrillas son mías).

El decreto 2247 de septiembre 11 de 1997, en su artículo 2º establece: "la prestación del servicio público educativo del nivel preescolar se ofrecerá a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprenderá tres (3) grados, así:

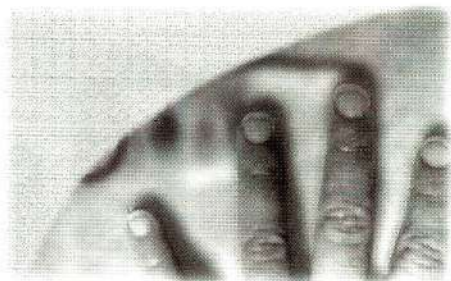
1. **Pre-jardín**, dirigido a educandos de tres (3) años de edad.
2. **Jardín**, dirigido a educandos de cuatro (4) años de edad.
3. **Transición**, dirigido a educandos de cinco (5) años de edad y que corresponde al grado obligatorio constitucional.

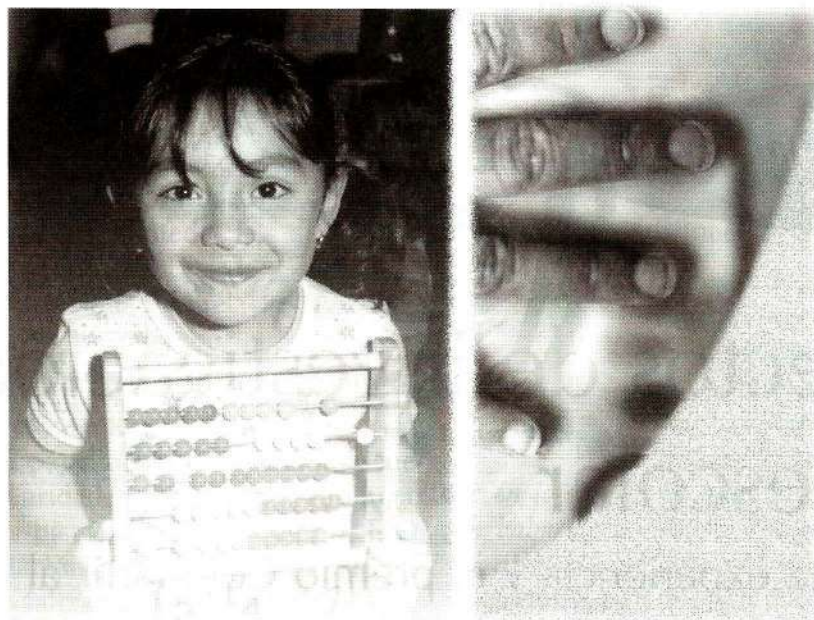
Los establecimientos educativos, estatales y privados, que a la fecha de expedición del decreto en mención, utilicen denominaciones distintas, deberán ajustarse a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo. La denominación grado cero que se utiliza en documentos técnicos oficiales, es equivalente a la de grado de transición, a que se refiere este artículo.

La anterior normatividad la deben cumplir las correspondientes secretarías de Educación territorial, empezando por la generalización del grado obligatorio, cuyo plazo ya venció de acuerdo a lo estipulado en el artículo 17 de la Ley 115 de 1994".

Hoy en Colombia, no se justifica que en la mayoría del territorio nacional no se haya avanzado en la institucionalización del grado de transición o grado cero en educación formal (sólo cuatro de cada diez niños y niñas están





matriculados en el grado obligatorio), pero igualmente no lo es si no se avanza hacia el preescolar de tres (3) años en la educación pública. No es igualitario que exista (donde hay) un solo grado de preescolar para la educación pública y un preescolar de tres grados para la educación privada.

Es inaceptable, por decir lo menos, que en Bogotá, para citar solo un ejemplo luego del proceso de integración institucional, de los 665 centros educativos distritales que existían anteriormente, hoy se cuente con 363. De los 363, 348 prestan el servicio de grado cero (transición) a solo 44.944 niñas y niños del Distrito, de una población matriculada de aproximadamente 850.000, y solo una institución ofrece el nivel de preescolar completo. Si esta es la realidad en la capital de la República, ¿qué pasará en las demás ciudades y municipios de Colombia?

La educación preescolar no puede ser discriminatoria en la cobertura, ni en los contenidos, ni en la duración, porque del tercero (3°) al sexto (6°) años de vida se dan cambios supremamente importantes en el desarrollo del niño. No podrá existir igualdad de derechos, si no hay igualdad de oportunidades y éstas son imposibles entre un analfabeto y un letrado. Para los niños de nuestros campos y ciudades si no existe educación completa, incluido el preescolar de tres grados, no hay esperanza, a no ser que el Estado entienda y priorice que la educación es lo más importante para el garantizar el desarrollo de las naciones.

Entonces se pone al orden del día que defender la educación pública pasa por exigir la institucionalización del nivel de preescolar (sin olvidarnos del fortalecimiento de la básica y media) en los establecimientos educativos oficiales del país. Las organizaciones sindicales del magisterio y sin dejar de lado la actividad cotidiana de defensa de las reivindicaciones laborales y prestacionales,

junto con la comunidad educativa (padres, estudiantes) debemos trabajar como una acción urgente que comprometa al país, el lograr establecer el preescolar en los establecimientos educativos del país para avanzar en el camino de hacer de la educación una prioridad nacional.

Con la institucionalización del preescolar, éste se ofrecerá en los centros urbanos y rurales y en las grandes y pequeñas localidades del país. La educación preescolar debe atender a niñas y niños procedentes de los muy diversos grupos sociales, ambientes familiares y culturales. A la educación preescolar se le debe hoy priorizar porque se constituye en un servicio de gran potencial para el desarrollo de las capacidades de las niñas y los niños, particularmente para aquellos sectores de la población infantil que en su ambiente familiar cuentan con menos estímulos y posibilidades para su desarrollo. El preescolar que debemos pretender se institucionalice, además de garantizar cobertura escolar desde los tres años de edad, es el preescolar para la calidad de la educación: con docentes especializados, aulas con ambientes saludables, alumnos (as) por aula que no superen el número de 20, espacios que garanticen dos metros cuadrados por alumno como mínimo en el salón de clase y restaurantes escolares que ofrezcan programas nutricionales a los infantes.

Garantizar que los niños ingresen al sistema educativo nacional desde temprana edad (tres años), sumado a quienes ya están incluidos en él (básica y media), irremediablemente puede conducir a empezar a eliminar los des-niveles existentes en Colombia de desigualdad y de anti-democracia.

Los proyectos de investigación histórica escolar



A propósito de una experiencia y el premio Compartir al Maestro

MG. FABIO CASTRO BUENO

Maestro Ilustre 2003 - Premio Compartir

I. INTRODUCCIÓN

“La investigación histórica escolar con fuentes orales”, o el proyecto de historia oral que se desarrolla en el colegio distrital Manuelita Sáenz, J.M. tiene múltiples aspectos sobre los que podría escribirse: la fundamentación teórica, los nexos establecidos con otras instituciones de educación básica y media, con universidades, con otros docentes, o el trabajo desarrollado por los estudiantes, o los reconocimientos obtenidos, o el papel de las familias y los vecinos, o el apoyo —y en una no muy grata oportunidad el bloqueo— a la propuesta, los logros obtenidos por los estudiantes. Abordar todos estos temas seguramente son para otro tipo de publicación.

Una visión panorámica de algunas de estas situaciones se han planteado someramente en el escrito que se presentó al premio Compartir (ver recuadro). Sin embargo, para poder entender la propuesta se requiere destacar la fundamentación teórica, las premisas de las que parte un proyecto como éste. Porque en últimas, lo que más interesa no es la apariencia externa, sino el transfondo, la intencionalidad, ya que una propuesta como la de realizar proyectos de investigación escolar llevan implícita una propuesta política y pedagógica de parte del docente, que de alguna manera incide en las prácticas profesionales de los docentes en general y de los docentes de ciencias sociales en particular.



Igual sucede con los estudiantes. Se pretende que además del proceso de aprendizaje de una disciplina, de unos contenidos o unos procedimientos, pueda aportar a la comunidad. Es creer que el aprendizaje también puede cumplir una función social. Y no se reduce a un acto individual. Con los PIHE los estudiantes han elaborado materiales de carácter historiográfico que pueden con-

vertirse en sencillos documentos de consulta, en el medio escolar y, claro está, de las mismas comunidades, por cuanto estos conocimientos deben retornar a la comunidad facilitando sus procesos de búsqueda de identidad y de reconstrucción colectiva de su historia. Ésta es una posibilidad de relacionar de otra manera a la escuela con la comunidad y la comunidad con la escuela.

Otro aspecto a resaltar es el reconocimiento que se debe hacer del papel que desempeña la escuela en la búsqueda de identidades culturales, como lugar de encuentro de sujetos históricos, y para ello se hace necesario mayor apropiación por parte de los colegios en los encuentros de socialización de experiencias.

Los resultados aquí expuestos y las vivencias y experiencias, aun con las limitaciones que poseen, son resultado de una propuesta que no puede limitarse a UNA experiencia de aula. Las propuestas teóricas y la metodología que han acompañado este proceso permiten plantear la necesidad de continuar con los intercambios entre docentes y los estudiantes, buscando una proyección hacia las comunidades tanto locales como regionales. Esa es una alternativa para seguir en la ampliación de la mirada que la escuela puede hacer de su entorno.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS: "POSIBILIDADES PEDAGÓGICAS DEL USO DE LAS FUENTES ORALES (HISTORIA ORAL) EN LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA"

La enseñanza de la historia y la importancia de la disciplina misma son temas sobre los cuales han girado álgidos debates, estimulados en la última década por las posiciones posmodernistas que consideran que lo importante es el ahora y que desestiman la función, importancia y sentido de la disciplina histórica. De esta manera, si la disciplina no es útil, ¿qué validez tiene su enseñanza?

En nuestro quehacer docente como profesores de sociales han adquirido singular importancia cuatro preguntas: **¿para que enseñar historia?, ¿que historia enseñar?, ¿cómo se aprende historia?, ¿cómo se enseña historia?**

De acuerdo a como respondamos, podemos entender los diferentes cuestionamientos que nos hacen estudiantes y

profesores de otras disciplinas, pero también podemos entender la necesidad de hacer propuestas o al menos de escuchar las que otros pueden estar haciendo. Es posible que muchos de nosotros, sin ser conscientes de las respuestas, las estemos brindando en nuestro diario quehacer.



El trabajo desarrollado con las fuentes orales en el aula, necesariamente atiende a responder estas preguntas, desde una perspectiva cuestionadora a la enseñanza tradicional de la historia.

La enseñanza se presenta en un contexto jerarquizado, con diferentes niveles de decisión. Porlan plantea que: *"los profesores suelen interiorizar, de manera no reflexionada, unas determinadas conductas profesionales mayoritarias que se resumen básicamente en lo siguiente: mantener el orden en la clase, explicar verbalmente contenidos, calificar a los estudiantes y utilizar el libro de texto como recurso didáctico fundamental"*¹. Lo anterior hace creer que esas son las conductas naturales de enseñar, sin que *esas prácticas... sean susceptibles de ser analizadas, categorizadas y, por lo tanto, sometidas a revisión crítica*. La ausencia de reflexión provoca la ilusión de que enseñar es una práctica desvinculada de cualquier teoría, y de que las teorías educativas no son relevantes para la práctica de la enseñanza.

EDUCACIÓN TRADICIONAL

Para realizar una propuesta debemos destacar entonces que la manera tradicional de enseñar se ha caracterizado por basar la dinámica de la clase en la transmisión verbal de contenidos sin conexión directa con la realidad y organizados de manera acumulativa y disciplinar. Esta práctica implica, según Porlan, concepciones como las siguientes:

- a) *El conocimiento científico es un conocimiento acabado, establecido, absoluto y verdadero.*
- b) *Aprender es apropiarse de dicho conocimiento a través de un proceso de atención-captación-retención y fijación del mismo, durante el cual no se producen interpretaciones, alteraciones o modificaciones de ningún tipo.*
- c) *Aprender es un hecho individual y homogéneo, susceptible por tanto de ser estandarizado*
- d) *Lo que se observa aparentemente en la dinámica de una clase es una visión bastante aproximada de lo que realmente sucede en ella.*²

¹ Porlan, Rafael y Martín, José, "El diario del profesor, un recurso para la investigación en el aula, Colección *Investigación y enseñanza*, Diada Editoras, segunda edición, Sevilla, 1993, p. 5

² *Ibid*, p. 6.

Ya en el campo de los contenidos de la historia oficial, varios autores la señalan de ser elitista, heroica, racista, machista, etnocentrista, provinciana y de acontecimientos, institucional del Estado y reducida al ámbito de la política.

Estas creencias estructuran un modelo didáctico, una metodología, donde el profesor explica (el estudiante se entera), se establecen unas actividades para fijar contenidos —usualmente tomadas de los textos— (el estudiante memoriza), se diseñan actividades de control —prueba escrita u oral— (se evidencia la capacidad de memorización del estudiante).

Lo anterior, sin embargo, ha entrado en crisis, pues son crecientes las propuestas por desarrollar formas educativas de tipo alternativo, y todo lo que se conoce como innovaciones, las cuales desde diversas ópticas pretenden incidir en el quehacer educativo, planteando una práctica educativa fundamentada y rigurosa que tiene en cuenta las expectativas e intereses de los protagonistas, sus particulares concepciones y creencias, y los contextos y situaciones específicos en que dicha práctica tienen lugar. Es decir, que toda práctica obedece a una teoría y la relación entre ambas no se plantea en términos jerárquicos, sino dialécticos.³

Este punto de partida ha llevado a que una propuesta como la de enseñar historia, haciéndola a partir de proyectos de investigación histórica escolar (PIHE) tenga en cuenta principios como los siguientes: el aprendizaje por investigación como proceso de construcción de normas, actitudes, destrezas y conocimientos en el aula; la investigación de los profesores como forma de propiciar una práctica reflexiva y un desarrollo profesional permanente; el carácter procesual, abierto y experimental de los currículos, como una forma de establecer un equilibrio adecuado entre planificación y evaluación de la enseñanza.

RELACIÓN DISCIPLINA-ENSEÑANZA:

Asumir los PIHE en un contexto donde la inmensa mayoría de docentes de historia o sociales en educación básica no somos historiadores profesionales, implica reconocer que la historia, como disciplina, al igual que las matemáticas o la física, son “formas de conocimiento de la realidad”, y esto es lo que le da validez para ser enseñada-

da-aprendida. Pero como tal tiene sus propias formas de razonamiento, sus estructuras explicativas, lógicas y metodológicas, desde las cuales se aborda. En otras palabras, la historia no se estudia como se puede estudiar la física. Y por lo tanto no se puede enseñar ni aprender de la misma manera que un idioma extranjero.

Es aquí donde encontramos un primer problema: el conocimiento social obtenido en la investigación histórica profesional escasamente llega al aula de clase. Esos aportes quedan reducidos a pocos círculos académicos e investigativos y marginalmente afectan la historia que se enseña en las universidades en general, en las facultades de educación en particular y en los colegios.

De allí que se pregunte: ¿qué enseñamos en historia?, ¿quién y por qué determina lo que se debe enseñar?, ¿qué textos fundamentan lo que enseñamos?

¿Quién se beneficia con una enseñanza de la historia que considera al conocimiento científico como un conocimiento acabado, establecido, absoluto y verdadero y que aprender es apropiarse de dicho conocimiento? Muchos docentes creen que lo que dicen los textos, las noticias, los periódicos, los libros, es absolutamente “la verdad” (esa verdad única y neutra). Y que esa verdad no cambia y debemos repetirla por generaciones. ¿Es que los historiadores no aportan nada nuevo?, ¿ya está dicho todo sobre el pasado?, ¿todo lo que hacen los historiadores, las nuevas interpretaciones sobre un hecho, llegan a la escuela? No olvidemos que los historiadores *interpretan* y por tanto esas interpretaciones cambian con el tiempo, con las nuevas subjetividades, con las nuevas fuentes encontradas sobre hechos ya estudiados. Día a día surgen nuevas hipótesis para explicar esos hechos ya estudiados y aparentemente ya definidos. ¿Qué dirán nuestros estudiantes cuando se enteran que su profesor enseña lo mismo que a él le enseñaron hace 20 ó 30 años?, ¿qué pensarán cuando se enteran que su profesor enseña año tras año lo mismo?

³ *Ibíd*, p. 14.





PERSPECTIVA DESDE EL ESTUDIANTE

Sin pretender descalificar o generalizar, es cierto que la historia no es justamente la clase que más gusta a los estudiantes. Para muchos es la más aburridora, ya sea por el método empleado en el proceso de enseñanza, por el proceso de evaluación basado en la memorización de datos, fechas, nombres, ya sea porque todo está dicho, todo está hecho, ya todo está escrito. En muchos casos, lo cierto es que el estudiante desconoce el sentido de la clase de historia, no le encuentra aplicabilidad, no cabe dentro de su pragmatismo una clase como la historia. En otras palabras, parece poco útil, pero hay que estudiarla, y de todas maneras, aparecerá en los exámenes del Icfes.

La enseñanza tradicional de la historia, ha desconocido los intereses de los estudiantes, pero sobre todo el ¿cómo se aprende?, los docentes poco conocemos acerca de los procesos mentales que se desarrollan para aprender la historia. Desconocemos los elementos psicológicos que operan en el estudiante. Desconocemos las dificultades que se presentan y los diferentes niveles de complejidad que hay en la comprensión de los contenidos, los términos o conceptos empleados.

Como una forma de romper lo anterior es que se plantea esta *propuesta*, la cual tiene sustentación en varios aspectos, los cuales en su conjunto permiten dar validez a la misma: lo disciplinar (la historia), lo pedagógico, la enseñanza (papel del profesor), el aprendizaje (papel del estudiante), los contenidos, el método.

QUÉ INVESTIGAR: LO DISCIPLINAR Y LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

Como primer elemento está el aceptar desde lo teórico, que el presente puede ser objeto de estudio y de enseñanza, desde la historia, desde la disciplina histórica. Esta afirmación rompe con la creencia de que la historia (disciplina) y los historiadores sólo deben preocuparse por el pasado remoto.

Y es que el trabajo con fuentes orales se inscribe en lo que se conoce como *historia del tiempo presente*⁴ (advirtiendo que presente *no* es la *actualidad* del periodismo). Por ello la historia oral es una *técnica* y metodología sujetas a un tiempo y a unos contenidos particulares ya que

se sustenta y fundamenta en la memoria, en una cronología particular que no abarca siglos. Fácilmente hablamos de décadas, años.

Un segundo gran criterio a tener en cuenta es creer que en la escuela se puede hacer trabajo historiográfico. Creer que sin ser historiadores profesionales tanto estudiantes como profesores pueden hacer reconstrucción histórica o historiografía escolar. Ya no se trata de repetir sino de hacer historia, sentirse y reconocerse como sujetos históricos. Quien no crea que puede aportar al conocimiento histórico, no debe hacer uso de las fuentes orales en el aula.

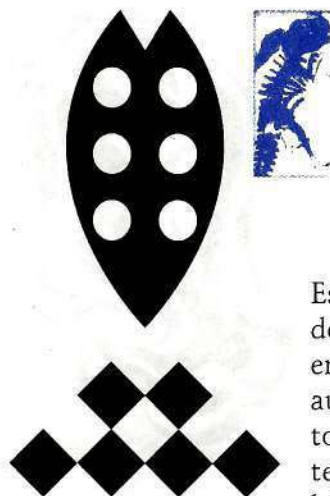
QUÉ ENSEÑAR

Como premisa del qué enseñar, debemos mencionar que aquí se trata de fortalecer toda labor tendiente a *formar un pensamiento histórico en el estudiante*⁵. Aquí no se trata de repetir historias o de memorizar. Quien crea que el estudiante no debe o no puede pensar ni introducirse en el mundo de la investigación histórica escolar, no debe hacer uso de las fuentes orales.

Con lo ya mencionado entonces es que se comprende la expresión de *enseñar historia desde la historia*. Se trata de que el docente y el estudiante introduzcan la investigación en el proceso de enseñanza-aprendizaje, donde los estudiantes deben familiarizarse con algunos de los procedimientos metodológicos que emplean los historiadores para poder comprender lo esencial del conocimiento histórico. Dentro de esta concepción se considera que el estudiante, sin que se convierta en un investigador, debe manejar ciertos instrumentos investigativos de los que

⁴ Los historiadores del tiempo presente, sin embargo, no se ponen de acuerdo sobre el término. Aróstegui, por ejemplo, ha acuñado el término de historia coetánea. Y sobre la periodización también existen varias propuestas. Una síntesis de éstas la presenta Mateos, Abdón en *Historia, memoria, tiempo presente*.

⁵ Sobre esta tendencia pedagógica, véase Shemilt, D. (Proyecto Historia 13-16); Pluckrose, Henry, "Enseñanza y aprendizaje de la historia"; Carretero, Mario, "Construir y enseñar las ciencias sociales y la historia"; Valdeón Baroque, Julio, en *¿Enseñar historia o enseñar a historiar?*



usan los historiadores, siendo fundamental el acceso, uso e interpretación de las fuentes históricas. De allí la importancia que en el proyecto se le da al método y a las categorías de la historia (algunas como: cambio, permanencia, descentración, empatía, tiempo histórico, multicausalidad, simultaneidad, evidencia histórica).

De este planteamiento se desprende que si el estudiante comprende el rol del investigador —historiador—, ejecuta actividades prácticas de las que realiza el historiador, podrá motivarse por el aprendizaje de la disciplina y *tam pensar históricamente*.

De lo expuesto por diferentes autores que han abordado el pensamiento histórico, Vega (1999:49) retoma múltiples elementos y considera que este tipo de pensamiento se caracteriza por **interpretar en forma crítica un hecho histórico a partir de sus causas, sus cambios, desde su visión personal, pero teniendo en cuenta los contextos en los cuales se produjo, de tal forma que ese manejo le permita explicarse y pensar la sociedad en que se encuentra**.

En la escuela la importancia de que el maestro domine y comprenda el pensamiento histórico y lo desarrolle en (con) sus estudiantes es fundamental si se quiere llegar a un **pensamiento historiográfico** —reconocer escuelas, ideologías, producciones—, por cuanto lo fundamental de la asignatura no es la enseñanza-repetición de datos, sino el desarrollo de este tipo de pensamiento, con el cual sí se podrán interpretar los datos e informaciones que sobre el pasado y sobre el presente lleguen a manos del estudiante. En ese sentido la historia tendrá alguna utilidad para el estudiante ya que se desarrolla como una forma de conocimiento.

Es obvio que para pensar históricamente se debe trabajar la disciplina, se debe “hacer historia”, y en el medio escolar este elemento debe estar de acuerdo a las condiciones y contexto de los estudiantes sin que pierda su rigurosidad. Las fuentes orales y otras como los documentos personales o de las organizaciones sociales por su cercanía al estudiante son un insumo que no se puede desperdiciar, y de los cuales podemos obtener nuevos conocimientos.

Esto quiere decir que al implementar metodologías de enseñanza-aprendizaje basadas en procesos de investigación histórica en el aula, el estudiante valorará la labor del historiador, se apropiará de los procesos mediante los cuales se construye el conocimiento histórico, y aumentará así su interés por el aprendizaje de la historia, al tiempo que podrá asumirse como sujeto de cambio.

Dado que el eje de la investigación es la implementación de procesos de investigación en el aula, los contenidos que pueden configurar el ¿qué enseñar?, cambian. Así podemos trabajar la ciudad como texto, las historias de vida, las historias barriales, veredales o locales, *las historias institucionales*⁶.

ALGUNOS AUTORES Y SUS PROPUESTAS

Además de Renán Vega (UPN), a nivel internacional se reconocen autores como Henry Pluckrose, *Enseñanza y aprendizaje de la historia*, quien presenta una propuesta de enseñanza desde la disciplina misma y elabora una sistemática propuesta a partir de las características conceptuales de la historia y las técnicas que se pueden usar para abordarla.

Otro autor para mencionar es Mario Carretero (*Construir y enseñar las ciencias sociales y la historia*), quien teniendo en cuenta aspectos disciplinares, cognoscitivos y didácticos realiza una propuesta en la enseñanza de la historia sobre comprensión del tiempo histórico, causalidad histórica, empatía y conceptos históricos.

Julio Valdeón Baroque en *¿Enseñar historia o enseñar a historiar?* afirma que en la enseñanza de la historia es fundamental que los estudiantes a pesar de no ser historiadores se apropien de “ciertos instrumentos de investigación”.

⁶ Al respecto véase Sitton, Thad, et al., *La historia oral. Una guía para profesores (y otras personas)*, FCE, México, 1989, quien presenta un variado listado de las posibilidades temáticas, las cuales han sido resumidas por Vega en *¡Déjenos hablar! Profesores y estudiantes tejen historias orales en el espacio escolar*, UPN-IDEP, Bogotá, 1999.

Sin embargo, la lista queda corta si no se menciona a uno de los trabajos pioneros de investigación en formación del pensamiento histórico. Es el proyecto *History* 13-16, el cual busca desarrollar en el estudiante los conceptos estructurales (evidencia histórica, tiempo histórico, cambio y permanencia, causalidad histórica, empatía histórica), los cuales son determinantes sobre los conceptos de trabajo (capitalismo, monarquía, etc.).

DÓNDE ENSEÑAR

Como se desprende del "qué enseñar", el trabajo con fuentes orales requiere de una formación teórica en clase, en el aula, pero con una gran aplicación práctica en los pasillos escolares, en la casa, en el barrio, con los vecinos, con los abuelos, con los más antiguos del barrio, la vereda, es decir, en su entorno. En fin, la necesidad de acercar más la disciplina histórica a la enseñanza de la historia, nos lleva a trascender las dimensiones mismas del aula de clase. ¿No es vital para un estudiante hacer cosas por fuera del aula y fuera de eso, aprendiendo?

CÓMO ENSEÑAR

Si ha quedado claro que enseñamos historia desde la historia, el estudiante debe meterse en el rol de historiador, seguir los pasos de la investigación histórica, o sea, "como un conocimiento coherente, razonado y construido científicamente, y no como un conglomerado de información fragmentaria y de creencias individuales".

Por tanto el estudiante debe comprender mínimamente la lógica y el método de la disciplina, no en una semana, sino como parte de un proceso que puede trascender una simple unidad didáctica o un año escolar.

De esta manera, al trabajar con *fuentes orales*, no se trata simplemente de recoger testimonios en un medio magnetofónico o audiovisual. Ese es uno de los primeros pasos y puede quedar solamente como un acto técnico. Sobre este aspecto Sitton también presenta una metodología; y una amplia bibliografía encontramos en nuestro medio⁷.

⁷ Véase, por ejemplo, *Aportes*, No. 35, abril de 1999.



El presente texto fue el que se presentó al premio Compartir al Maestro en el año 2003, en el cual se obtuvo el premio de Maestro Ilustre entre 2.316 propuestas a nivel nacional.

PROYECTO "LA INVESTIGACIÓN HISTÓRICA ESCOLAR CON FUENTES ORALES EN LA RECONSTRUCCIÓN DE HISTORIAS DE VIDA E HISTORIAS BARRIALES"

Presentado por MG. FABIO CASTRO BUENO, Bogotá.

La experiencia pedagógica que se relaciona, se ha caracterizado por innovar en la enseñanza de las ciencias sociales desde 1994⁸; esta situación se profundió en 1998 al realizar el PFPD "Enseñanza de la historia a partir de la historia oral", que brinda la metodología para realizar una versión de la historia del Colegio Manuelita Sáenz (J.M.)⁹. El interés por la temática se concreta al realizar la tesis de grado "Propuesta para el aprendizaje por investigación de la historia mediante el uso de las fuentes orales"¹⁰. Esta experiencia se inserta en la necesidad de brindar alternativas a la enseñanza memorística, tradicional y con poco sentido y

significado para los estudiantes, en el campo de las sociales, especialmente de la historia. Igual cuestionamiento se hace en relación con el papel transmisionista del docente y a la información contenida en los textos de grado.

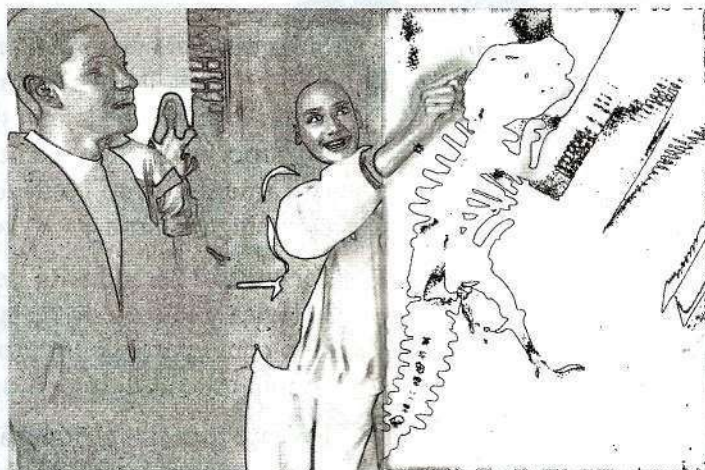
En el año 2000, tras la investigación ya mencionada y de la consulta de experiencias en Colombia y otros países, se configuró una propuesta orientada a que el trabajo con fuentes orales (FO):

1) acercaran al estudiante y al profesor al manejo y comprensión de las categorías de la investigación histórica;

⁸ Se ha explorado fundamentalmente con estudiantes de grado 9º en el desarrollo de habilidades investigativas y comunicativas mediante la producción y sustentación de textos propios de los estudiantes.

⁹ Publicado en *iDéjenos hablar! Profesores y estudiantes tejen historias orales en el espacio escolar*, VEGA Cantor, Renán y Castaño, T., Ricardo (compiladores), UPN-IDEP Bogotá, 1999.

¹⁰ Maestría en educación con énfasis en la enseñanza de la historia, Universidad Pedagógica Nacional.



2) generara elementos para la formación de una conciencia histórica crítica;

3) incentivara la producción historiográfica por parte de estudiantes y profesores. Lo anterior permitió considerar **el trabajo con FO como un eje de la clase**, dejando de ser marginal, al rescatar la posibilidad de construir conocimiento histórico de interés y generador de identidad para la comunidad o el estudiante.

Esta situación permitió concebir procesos de aprendizaje a mediano plazo (3-4 años), tendientes a evidenciar cambios en las estructuras mentales de los estudiantes. Todo lo anterior ha implicado la cualificación en aspectos investigativos, pedagógicos, disciplinares, metodológicos y de producción textual para innovar y trascender el espacio del aula, las paredes de la escuela, produciendo cambios en la relación docente-estudiante y de ambos frente a la investigación y al conocimiento mismo.

Es así como a partir del 2001 en el Colegio Manuelita Sáenz, J.M., (localidad de San Cristóbal, con una población en su mayoría de estratos 1 y 2), se inició el **proyecto "LA INVESTIGACIÓN HISTÓRICA ESCOLAR CON FUENTES ORALES EN LA RECONSTRUCCIÓN DE HISTORIAS DE VIDA E HISTORIAS BARRIALES"**, el cual se refiere a historias institucionales y otras historias cercanas a la realidad del estudiante. Estos trabajos "historiográficos" de los estudiantes han sido retomados por otros docentes y asignaturas.

Respecto a la metodología, siguiendo la pedagogía activa —se aprende historia haciéndola— y un aprendizaje por investigación, los proyectos de investigación histórica escolar han seguido el método del historiador en sesiones

semanales, durante el año. Para que la producción historiográfica tenga un mínimo de rigurosidad se hace énfasis en los procesos lectoescritores y la reescritura a partir de la elaboración, estudio y posterior anexión de planos del barrio y/o lugares en que ha transcurrido la vida del estudiante o su familia; línea de tiempo personal, en paralelo con la de Colombia y del mundo; listado de personas —fuentes orales—; entrevistas; documentos personales fotografías, constancias de estudio, registro civil y otros documentos que se emplean en la reconstrucción histórica del tema escogido por el estudiante-investigador y que son empleados en diferentes ejercicios para evidenciar categorías como cambio, permanencia, multicausalidad, empatía, descentración, periodización-cronología.

Paralelamente a lo anterior los estudiantes realizan las consultas de los temas previstos en el programa, uno de Colombia y otro del mundo, siguiendo los mismos pasos y actividades, haciendo especial énfasis en la consulta de fuentes. En este caso se acude fundamentalmente a las fuentes escritas, aunque algunos temas han permitido el uso de fuentes orales.

En cuanto a los objetivos previstos, de una parte los estudiantes desarrollan destrezas como: búsqueda, selección y clasificación de información; elaboración de gráficas y planos; en el plano comunicativo, se familiarizan con la técnica de la entrevista; en lo disciplinar reconocen la importancia de seguir determinados pasos y metodologías para alcanzar resultados, amplían su vocabulario con conceptos, categorías y expresiones propias de la historia; en lo cognitivo, reconocen las características del conocimiento histórico —veracidad, transitorie-



dad del conocimiento, relatividad de la verdad, la subjetividad—, la importancia de las fuentes. En lo afectivo-familiar, se evidencian nuevos espacios de diálogo entre los estudiantes y su familia o personas de su entorno. En lo personal, las historias de vida permitieron a los estudiantes, iniciar un proceso de construcción de identidad personal, familiar o barrial, el cual se puede continuar en otros grados.

Todo lo anterior se expresa en la producción historiográfica escolar realizada alrededor de las historias de vida o historias barriales, la cual podría sistematizarse, para su posible publicación o difusión entre la misma comunidad.

Respecto a la metodología desarrollada, ésta se encuentra resumida en un plegable entregado a los padres de familia, donde se les informa sobre el proceso desarrollado y especialmente lo que se espera obtener de los estudiantes, especialmente la relación entre lo leído y consultado sobre el pasado, con la situación actual que vivimos.

El proyecto ha permitido desarrollar la iniciativa y creatividad acorde al desarrollo de las actividades planteadas según la aceptación, disposición y motivación de los estudiantes, ya que la perspectiva de proceso y la versatilidad de los proyectos de cada estudiante estimulan el surgimiento de múltiples actividades y ac-



ciones metodológicas, así como cambios y redireccionamientos, frente a los cuales el docente actúa en forma activa. En los tres años del proyecto, este ha involucrado aproximadamente a 560 estudiantes. El trabajo no ha estado exento de algunas resistencias de parte de padres de familia y líderes co-

munales por cuanto es inusual que estudiantes de básica secundaria asuman ese rol de investigadores, indaguen y busquen información mediante entrevistas, documentos u objetos que se salen del texto tradicional.

A partir del año 2001 la propuesta es acogida por el Departamento de Ciencias Sociales de la UPN, y se implementa en seis instituciones por medio de estudiantes de esta licenciatura para desarrollar su práctica Pedagógica a partir del uso de fuentes orales en la enseñanza de las ciencias sociales. Igualmente, se ha constituido, con docentes, un colectivo de trabajo con fuentes orales.

En síntesis, mediante el uso de fuentes orales se diseñan proyectos de investigación en el aula (PIHE), se implementa una estrategia pedagógica correspondiente a la concepción de un docente investigador y un estudiante-investigador.

Contactos: castro_f@latinmail.com
colectivohistoriaoral@hotmail.com

Adpostal



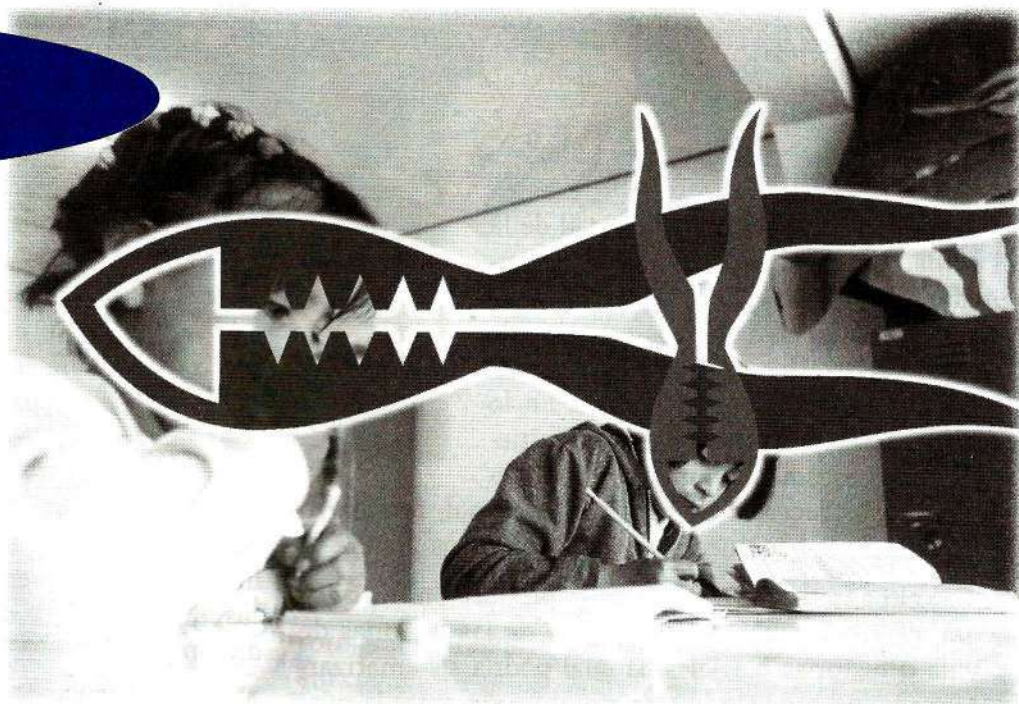
Llegamos a todo el mundo!

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

SERVICIO DE CORREO NORMAL
CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL
CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA
POST EXPRESS
ENCOMIENDAS
FILATELIA
CORRA
FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS



II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública

Reseña y conclusiones

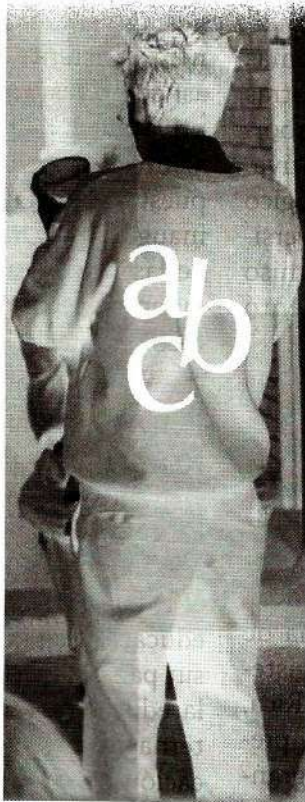
PUESTA EN MARCHA DEL ACUERDO NACIONAL Y LA MOVILIZACIÓN SOCIAL Y DEMOCRÁTICA POR LA DEFENSA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

COMPROMISO Y VOLUNTAD DE SABER

Antecedido de un clima de movilizaciones y lucha contra la política de Uribe Vélez de imponer un referendo plebiscitario de corte autoritario y ante la emergencia de nuevas fuerzas políticas en el panorama nacional que disputaban las elecciones para alcaldías, gobernaciones, asambleas y concejos se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, D.C, el II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública, entre el 2 y el 4 de octubre de 2003.

El II Foro tuvo una convocatoria amplia, liderada por la Federación Colombiana de Educadores, Fecode, el CEID

Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, Expedición Pedagógica Nacional, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Asociación Colombiana de Facultades de Educación —Ascofade—, Instituto de Estudios Sociales, Central Unitaria de Trabajadores-CUT, Confederación General de Trabajadores Democráticos-CGTD, Confederación de Trabajadores de Colombia-CTC, Asociación de Profesores Universitarios-ASPU, Unión Sindical de Docentes Directivos-USDE, Escuela Nacional Sindical-ENS, Corporación Viva la Ciudadanía, Planeta Paz, Mesa de Trabajo por el Derecho a la Educación; Plataforma, Derechos Económicos, Sociales y Culturales-CINEP; Fundación Nueva República, Corporación Tercer Milenio, Confenalpadres, Cooperativa Codema, Cooperativa Canapro, Cooperativa Cootradecun, Corporación Colombiana de Teatro, Teatro La Candelaria, Organización de Comunidades Negras-Orcone, Escuela Juvenil Comunitaria, Planeta Cristal-Colectivo Sin Espacio, Organización Escuela País. Contó con la participación de gentes prove-



nientes de todas las regiones del país, mujeres y hombres, jóvenes, padres de familia, líderes sociales, docentes, investigadores, estudiantes, responsables de gobiernos locales, expresiones organizadas de la sociedad civil y del pensamiento democrático.

Con la iniciativa del CEID Nacional, Fecode y demás organizaciones convocantes, se acordaron los siguientes criterios para la realización del II Foro:

1. Una amplia participación, tanto en su convocatoria como en su realización; y para ello, tener una posición crítica a las políticas neoliberales y ser defensor de la educación pública.
2. Realización de foros institucionales, veredales, municipales y departamentales, para que el foro adquiriera un carácter de movilización y se construya de abajo hacia arriba, tenga realización nacional, en el tiempo comprendido entre los meses de julio a octubre, y pueda así, tener sentido de proceso y no de un evento más.
3. Construcción de un acuerdo nacional para defender la educación pública mediante la movilización social, las propuestas de políticas públicas y el derecho a la educación.
4. El contenido y el sentido del Foro es la consigna: "Por el derecho a una educación pública de calidad, gratuita, obligatoria y a cargo del Estado".

Se redactan colectivamente la convocatoria, el documento de logística y organización, se nombran las comisiones temática y operativa, la organización nacional y departamental, y se establece un cronograma nacional para la realización de los foros previstos para la movilización nacional.

Con distintas modalidades y diferentes tiempos se lo gran realizar a lo largo y ancho del país foros institucionales, zonales, departamentales, distritales, por circuito; tertulias, seminarios, nodos, foros municipales, en Bogotá, Atlántico, Cundinamarca, Guaviare, Meta, Córdoba, Su-



cre, Antioquia, Huila, Putumayo, Santander del Norte, San Andrés, Guajira, Caldas, Magdalena, Guainía, Risaralda, Casanare, Nariño, Tolima, Vaupés, Boyacá, Amazonas, Quindío, Valle y Chocó.

Las ponencias, que luego fueron seleccionadas y remitidas al Foro nacional, son el centro de todos los debates; hay una gran participación de las comunidades educativas, las comunidades académicas, autoridades locales y la participación de la cultura en la expresión artística de las regiones. Fue decisivo para el éxito de este proceso la participación de las 26 directivas sindicales y los CEID departamentales, que asumieron con responsabi-

lidad, con su región y el país, las orientaciones de la Federación Colombiana de Educadores. En este contexto de movilización nacional llegamos al II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública.

El Salón Rojo es desbordado por la presencia de 1.300 personas que se dieron cita en el Hotel Tequendama para participar de acuerdo a su interés en las seis (6) comisiones creadas para el desarrollo del Foro: 1. la política educativa en el marco de la globalización, el neoliberalismo, el ALCA y los acuerdos bilaterales. 2. La educación como derecho. 3. Estado actual de la educación pública: políticas, planes de desarrollo, lo público, arte, territorio y cultura. 4. Calidad de la educación: estándares y competencias, evaluación, PEI, etc. 5. Los maestros y las maestras: política de profesionalización. 6. Educación para la democracia - Educación, arte, Cultura y territorio. Las estrategias hacia un proyecto educativo alternativo, el pliego educativo nacional y las propuestas de políticas públicas en educación, fueron asumidas con un carácter de transversalidad en cada una de las comisiones.

La diversidad cultural y el entusiasmo de las delegaciones se evidenciaron en una poderosa voluntad de saber, compartir y soñar colectivamente. La gente habló de su ponencia, de los últimos debates, de las publicaciones recientes y de las discusiones teóricas. El II Foro despertó grandes expectativas de saber y encuentro de esfuerzos contra la política educativa del Gobierno.

Se presentaron 180 ponencias de distinto carácter, provenientes de todas las regiones; unas fueron individuales, otras colectivas; algunas versaron sobre problemas teóricos, otras sobre asuntos de políticas públicas; otras más formularon propuestas alternativas; algunas abordaron puntos específicos de la problemática educativa. El deseo de saber que anima al Movimiento Pedagógico se puso de presente en medio del pluralismo y la diversidad. Pese a la brevedad de los tiempos, el compromiso con la educación pública, siempre desbordante, alentó esta "fiesta del pensamiento".

VIBRANTE INAUGURACIÓN DEL II FORO

En un ambiente de fraternidad, unidad y compromiso se dio inicio al II Foro. Con los himnos Nacional y de Bogotá, interpretados por los "Niños Sordos", un grupo excepcional de la ciudad de Pereira. Con la presencia de delegaciones internacionales de organizaciones magisteriales del continente (Estados Unidos, Brasil, Costa Rica, Chile, México). El compañero Jorge Eliécer Guevara, presidente de Fecode, dio la bienvenida y presentó los grandes propósitos del evento. Recordó de manera relevante la historia de lucha de los maestros y señaló las líneas de continuidad de lucha y reflexión de los maestros y de las comunidades educativas, en la tarea histórica de impedir la privatización y la mercantilización de la educación, ligada a la defensa de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, y los educadores de Colombia. El profesor Comberthy Rodríguez –Internacional de la Educación América Latina–, saludó el evento y expresó la solidaridad con el magisterio y con la causa en defensa de la educación pública; señaló de manera nítida los peligros que representan para la educación pública las políticas educativas neoliberales y el papel de los organismos multilaterales como el FMI, OMC y el ALCA. Reiteró una vez más la necesidad de la solidaridad y la búsqueda de lazos de unidad de los pueblos y naciones del continente.

Por su parte, el compañero Jorge Gantiva Silva, Director del CEID Nacional, celebró la fiesta del pensamiento que significaba la realización de este

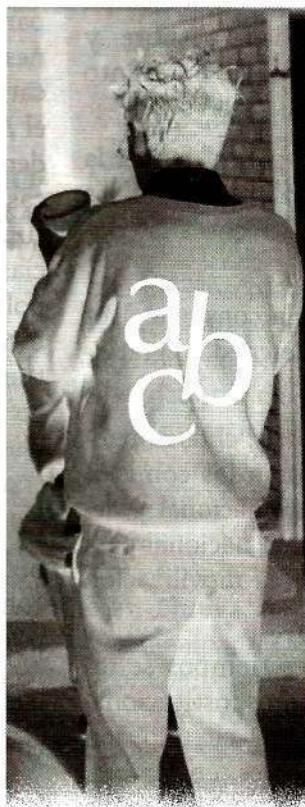


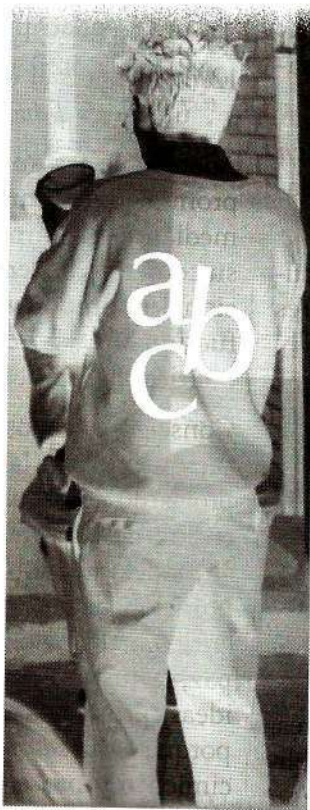
evento, luego de un largo período de esfuerzos, reflexiones, dificultades y definiciones colectivas. Valoró de manera insistente el significado de la convocatoria plural, así como reafirmó la firme convicción de lucha contra la privatización y el desmonte de las escuelas públicas, y alentó a los participantes a fortalecer las iniciativas y propuestas del Movimiento Pedagógico. Y terminó la sesión inaugural la Dra. Katarina Tomasevsky, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, quien sintetizó el alcance y el valor estratégicos de los DESC: derechos económicos, sociales y culturales.

INTERVENCIÓN DE LA DRA. TOMASEVSKY, RELATORA DE LA ONU

La misión de la relatora especial para el Derecho a la Educación, contempló en su agenda como punto prioritario el II Foro para investigar *in situ* el estado del derecho a la educación en Colombia. Para la relatora, cuarenta años sin paz obligan a cuestionar la incidencia en el derecho a la educación. Por eso, se reunió con organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos y educación en Colombia, la Federación Colombiana de Educadores, Fecode, el equipo Educación: Compromiso de Todos, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes afrocolombianos e indígenas, representantes de las poblaciones desplazadas, asociaciones de profesores y estudiantes universitarios.

El mensaje de la Dra. Tomasevsky se basa fundamentalmente en la afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano. La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos. Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 36 años después, la educación no es aún ni gratuita ni universalizada. La relatora especial planteó la obligación de incrementar la asigna-





ción presupuestaria para la educación de 30%, del 4 al 6% del PIB. Mostró su preocupación por la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión que impide el conocimiento del número y perfil de la niñez, cuyo derecho a la educación sigue siendo denegado. Con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse. La relatora especial exigió una "topografía" inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de la adopción de todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por una educación que debe ser gratuita pero que en Colombia no lo es. Por eso, sugiere un estudio de los costos actuales con el propósito de lograr su eliminación.

De otra parte, planteó una estrategia basada en los derechos humanos y el desarrollo de la educación para el disfrute de éstos. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público. Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos. La Dra. Tomasevsky fue muy enfática en evaluar el impacto de "la revolución educativa" sobre el derecho a la educación y señaló el valor de fortalecer la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. Así mismo, advirtió que la coexistencia entre la educación pública y privada, reguladas por el derecho público y privado respectivamente, exige una clara y explícita demarcación del alcance de cada uno de los dos diferentes sistemas educativos.

De manera insistente, la relatora especial de la ONU mostró honda preocupación por la desprotección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores. Exigió atención inmediata de par-



te del Estado para remediar esta situación tan lamentable.

REFLEXIONES, CULTURA Y COMPROMISO

En la jornada de la tarde se realizaron tres tipos de actos de sumo interés. En primer lugar, el profesor Hugo Zemelman, de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, sostuvo una disertación profunda y amena sobre "El papel de la educación en el contexto de la globalización".

En segundo lugar, se llevó a cabo un panel con la participación de los delegados y delegadas internacionales y la situación de Colombia: "Políticas educativas y globalización: análisis y alternativas". Participaron Jefferson Berriel -Internacional de la Educación; Fátima Aparecida da Silva -Brasil; Eva González -NEA, EEUU; Nicolás Richards -Internacional de la Educación, Bruselas; Jesús Ramírez -Venezuela, bajo la moderación del compañero Senén Niño, Fecode -Colombia

Al finalizar la tarde, hubo una presentación cultural con la participación de la Corporación La Candelaria, con obras del maestro Enrique Buenaventura, trabajos que se presentaron en todas las comisiones programáticas.

UN MANIFIESTO EDUCATIVO DE LARGO ALIENTO

1. Entre los asuntos más destacados del II Foro, cabe mencionar el *Manifiesto* acordado conjuntamente por todas las organizaciones convocantes, compromiso asumido con liderazgo por el CEID nacional, el cual fue leído por compañero William Rene Sánchez Murillo, secretario ejecutivo del CEID, e integrante del equipo organizador del II Foro. Sobre la base de consideraciones fundamentales de crítica a la globalización neoliberal, oposición a las políticas educativas neoliberales y rechazo al autoritarismo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el agravamiento de la crisis humanitaria, el desplazamiento forzado, eliminación de maestras y maestros, la creciente intervención norteamericana, la agudización del conflicto

interno y las consecuencias lesivas para la sociedad, la juventud, la niñez, la cultura, los trabajadores y el magisterio; el Manifiesto trazó las grandes líneas de pensamiento y acción del actual período:

1. Continuar con el proceso de *movilización social en defensa de la educación pública* como derecho fundamental.
2. Adelantar un *Acuerdo Nacional* por el derecho a la educación que convoque las voluntades de los sectores sociales y políticos de la nación.
3. Reconocer los avances y proyecciones del *Movimiento Pedagógico*, en sus distintas expresiones.
4. Convocar para el próximo año el *Congreso Pedagógico Nacional* que promueva la riqueza de las prácticas docentes.
5. Exigir el cumplimiento de los pactos y convenios internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.
6. Fortalecer el sujeto político (maestros, trabajadores, ciudadanos) de la educación y de las políticas públicas.
7. Promover y consolidar la propuesta de la *Mesa de Trabajo por el Derecho a la Educación*.
8. Impulsar la *Constituyente Educativa*, a nivel municipal, local, departamental y nacional.
9. Adelantar un proceso de reflexiones y acciones conducentes a desarrollar una *reforma constitucional* que modifique los términos del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 a favor de la *Ley Estatutaria de la Educación* que regule el Derecho a la educación.
10. Defender y desarrollar la Ley General de Educación, en particular, la autonomía escolar, la dirección colegiada de las instituciones educativas y los fines de la educación.

11. Apoyar y fortalecer el movimiento en defensa de la universidad pública.

12. Incorporar el conjunto de propuestas e iniciativas en un *Pliego Educativo Nacional*.

Además de las anteriores líneas de trabajo, el II Foro se pronunció a favor de la lucha contra *el referendo uribista* mediante la campaña de abstención activa, la cual logró su cometido al derrotar las pretensiones del Gobierno nacional de imponer el plebiscito autoritario. Igualmente, fue unánime la resolución de propender por la solución política al conflicto interno.

Conscientes de los grandes desafíos que enfrentan la educación pública, la cultura y el conocimiento, el II Foro proclamó como una de sus divisas la creación, la constitución de un proyecto de *Alterglobalización* en oposición al modelo de globalización neoliberal, que exige la incorporación de nuevas fuerzas sociales y un pensamiento crítico articulado a la lucha por la soberanía nacional, la paz, la justicia social y la democracia, en un torrente de ideas, propuestas e iniciativas hacia otro mundo mejor, porque *Otra educación es posible* sobre la base del reconocimiento y protección del derecho a la educación *con calidad, gratuita, obligatoria y a cargo del Estado*.

En medio de mucho entusiasmo, unidad y alegría, se clausuró el II Foro con vítores y una vigorosa manifestación de fraternidad y solidaridad.



¡CANAPRO pone en sus manos múltiples beneficios!

Crédito

Dependiendo de los aportes sociales a través de las siguientes líneas:

- Línea de consumo: • Ordinario • Extraordinario • Tarjeta Mercanapro
- Línea Comercialización
- Línea Vivienda

Todo asociado tiene derecho a utilizar simultáneamente hasta dos líneas de crédito.

Mercanapro



Centro Comercial

Calle 7a No 83- 26 - 4 24 09 49

Barrio Senderos de Castilla

Cómodas instalaciones para mercar sin que le cueste más.
Completa variedad de productos para su Hogar

Solicite su tarjeta de Crédito MERCANAPRO y aproveche sus ventajas.

Convenios con Fondos y Cooperativas

Vivienda

Senderos de la Estancia

Casas de interés social

Cil. 14 A No 119a-10 (Camino Salazar)

Fontibon Tels: 348 0564 - Ext.114

Santa María de la Esperanza - Club House

Cra 57 No 22B-70 Tel. 2 67 54 96 - CIUDAD SALITRE

Santa Mónica

Calle 33 A No 68C 41 -Tel 4 82 57 17 - CIUDAD SALITRE

Recreación



Villa Cataluña
Tiempo Compartido

CARMEN DE APICALA

TEL: (09) 2 47 81 52

Educación



Instituto **CANAPRO**, preescolar hasta undécimo grado Nivel superior clasificación **ICFES**.
Tel: 6 71 15 19



CORPORACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO
Institución de Educación Superior

Tel : 3689618.



CANAPRO
CASA NACIONAL DEL PROFESOR

www.canapro.org.co

PBX: 3 48 05 64

Educación Superior en tiempos de cambio

Con el apoyo del
Proyecto Educativo de
la Casa Nacional del Profesor



25%

**Subsidio de
CIDE**

Para jóvenes de los estratos 1,2 y 3 y para los afiliados a **CANAPRO** y sus familiares en todos los estratos.

25%

SUBSIDIO CANAPRO

Para jóvenes de los estratos 1,2 y 3

50%

SUBSIDIO CANAPRO

Para sus afiliados y beneficiarios

50%

CRÉDITO ACCES ICETEX

Previo cumplimiento de requisitos

25%

SUBSIDIO ICETEX

Para jóvenes de los estratos 1 y 2 beneficiarios del crédito ACCES ICETEX



CORPORACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO

Carrera Profesional

Licenciatura en Preescolar

Reg. ICFES. 382643720021100111200

Carreras Tecnológicas

- **Diseño Gráfico y Publicitario**

Reg. ICFES.382627410601100111100

- **Diseño Industrial**

Reg. ICFES.382627450201100111100

- **Alimentos**

Reg. ICFES.382636640801100111100

- **Recursos Naturales y**

Medio Ambiente

Reg. ICFES.382623706581100111100

- **Sistemas e Informática**

Empresarial

Reg. ICFES.382626580041100111400

- **Administración de Empresas**

Reg. ICFES.382626580001100111200

- **Electrónica**

Reg. ICFES. 382626210381100111100

- **Mecatrónica** (semipresencial)

Reg. ICFES. 382626290801100113400

Carrera Técnica Profesional

- **Fotografía y Camarografía**

Reg. ICFES. 382617780001100111100

Informes e inscripciones:

Sede 1. Calle 41 No. 27a-56 Tels.: 2 68 0 4 62 - 3 68 96 18 • e-mail admisionescide@cablenet.co
Sede 2. Cra. 21 No. 54-85 Tels.: 2 55 86 26 - 2 55 8 547 • www.cide.edu.co • Bogotá - Colombia