



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Entre el Estado y el mercado: la construcción de lo público en la escuela

Carlos Miñana Blasco



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**

DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA CULTURAL  
E HISTORIA DE AMÉRICA Y ÁFRICA  
Facultad de Geografía e Historia

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

**ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO: LA  
CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO  
EN LA ESCUELA COLOMBIANA, 1994-2005**

Carlos Miñana Blasco

TESIS PRESENTADA EN EL PROGRAMA DE DOCTORADO EN  
ANTROPOLOGÍA SOCIAL Y CULTURAL (2000-2002)

Tutor: Profesor Manuel Delgado Ruiz

Barcelona, enero de 2006



## Tabla de contenido

Tabla de contenido.....	1
Índice de ilustraciones .....	5
Resumen.....	7
1. Presentación.....	9
2. Un primer planteamiento del problema .....	15
2.1. Por qué seguir hoy hablando de la escuela.....	15
2.2. La nueva centralidad del centro escolar.....	20
2.3. Pensar la escuela como acción social organizada.....	23
2.4. El centro escolar y las políticas educativas.....	33
2.5. Entre el Estado, la comunidad y el mercado: ciudadanos, contribuyentes, vecinos, consumidores, clientes y usuarios.....	41
3. Enfoque metodológico .....	51
4. En nombre de la libertad.....	67
4.1. El pensamiento educativo liberal.....	69
4.2. La educación desde la perspectiva neoliberal .....	78
4.2.1. Las propuestas educativas de Hayek.....	78
4.2.2. El neoliberalismo en educación, hoy .....	81
4.3. De neo-institucionalismos.....	89
4.4. El mercado educativo global y la educación permanente .....	94
4.5. De condiciones de posibilidad y conspiraciones .....	102
5. Equidad: educación para los (más) pobres.....	109
5.1. El derecho a la educación.....	116
5.1.1. La educación como obligación .....	116
5.1.2. Los derechos humanos y la Constituyente de 1991.....	121
5.1.3. Las luchas cotidianas por la educación primaria.....	127
5.1.4. Los magistrados y la acción de tutela.....	138
5.2. Cobertura: cuantificar un derecho .....	143
5.3. Acceso: inscripción, asignación de cupos y matrícula.....	165
5.4. Igualdad: ¿de qué y ante quién?.....	191

6. Eficiencia: hacer más con menos .....	215
6.1. Planificación, políticas y eficiencia .....	217
6.1.1. La planificación educativa en América Latina y en Colombia .....	217
6.1.2. El PEI, entre la prospectiva y la planeación estratégica .....	230
6.1.3. Proyectos Pedagógicos e innovaciones .....	235
6.1.4. Del PEI al Plan de Mejoramiento .....	242
6.2. Descentralización .....	243
6.2.1. La descentralización educativa en Colombia.....	245
6.2.2. La descentralización educativa en Bogotá .....	252
6.3. Recursos para la educación .....	264
6.3.1. La educación como producción .....	264
6.3.2. La financiación de la educación pública en Colombia.....	274
6.3.3. El pago de salarios y prestaciones de la educación estatal .....	280
6.3.4. De los Fondos de Servicios Docentes a los Fondos de Servicios Educativos .....	282
6.3.5. La distribución de los recursos en Bogotá.....	297
6.3.6. Focalización del gasto y universalización de la educación .....	305
6.3.7. Gratuidad y derecho a la educación .....	311
6.4. Privatización y <i>outsourcing</i> : la diferencia público-privado.....	316
6.5. Reingeniería: el “nuevo” colegio .....	334
6.5.1. Entre ingenieros y economistas: reduciendo la complejidad y los costos.....	334
6.5.2. Las “nuevas” instituciones .....	338
6.5.3. Los actores .....	345
6.5.4. Los criterios .....	347
6.5.5. El proceso de fusión y los proyectos pedagógicos.....	354
6.5.6. Las fusiones fuera de Bogotá .....	356
6.6. Eficiencia interna .....	358
6.6.1. Repitencia y extraedad .....	359
6.6.2. El parámetro.....	364
6.6.3. Deserción y ausentismo.....	371
6.6.4. El “efecto de centro” .....	374
6.7. El <i>management</i> y la lógica empresarial .....	382
7. Calidad: la metáfora del <i>surfing</i> .....	393
7.1. Regreso a lo básico o reducción a lo mínimo .....	401
7.2. Calidad = resultados en la evaluación .....	406
7.2.1. Examen, evaluación y pruebas estandarizadas .....	408
7.2.2. Evaluación del desempeño y pago por resultados .....	423
7.2.3. Gestión de calidad .....	426
7.3. Información: aseguramiento de la calidad.....	430
7.4. Control.....	445
7.5. Tiempo para el aprendizaje .....	450
7.6. El derecho a elegir y la competencia .....	458
8. Participación: ¿la gente camaleón? .....	473
8.1. Usuarios, clientes y ciudadanos .....	474
8.1.1. Los estudiantes.....	474
8.1.2. Los padres de familia .....	489
8.2. Las docentes y directivas .....	501
8.2.1. Las docentes: apóstoles, funcionarias, trabajadoras de la cultura, empleadas flexibles.....	504

8.2.2. Las rectoras: de docentes directivas a gerentes .....	519
8.2.3. Las coordinadoras: las exdirectoras .....	534
8.2.4. Docentes y directivas frente a las reformas .....	535
9. Capitalismo, comunidad, Estado y mercado.....	541
9.1. Las reformas y su legado .....	541
9.2. Comunidad, Estado y mercado.....	546
9.3. ¿Tiene sentido hoy hablar de educación pública en Colombia? .....	553
9.4. ¿Y la escuela? .....	559
Postdata .....	567
Bibliografía.....	569
Siglas utilizadas.....	583
Fotografías .....	585



# Índice de ilustraciones

## Mapas

Mapa 1. Colombia. Localización del trabajo de campo .....	63
Mapa 2. Sedes integradas en la localidad de Ciudad Bolívar (Bogotá) .....	349

## Diagramas

Diagrama 1. El modelo educativo neoliberal .....	888
--	-----

## Tablas

Tabla 1. Cronología de gobernantes y planes de gobierno en Colombia y Bogotá (1990-2005) .....	65
Tabla 2. Matrícula total por niveles educativos y déficit 1993-2000 .....	145
Tabla 3. Matrícula en Bogotá de la educación Básica y Media según sector y estrategia de oferta .....	155
Tabla 4. Estrategias de aumento de cobertura en Bogotá, 2002-2003 .....	156
Tabla 5. Matrícula en Bogotá por modalidad 2003 .....	156
Tabla 6. Financiamiento de los principales programas educativos (Millones de pesos corrientes) .....	299
Tabla 7. La nueva organización institucional educativa .....	337
Tabla 8. Planta de personal docente ocupada en los años 2002 y 2003 en las instituciones educativas .....	346
Tabla 9. Criterios para la integración de instituciones educativas distritales .....	348
Tabla 10. Número de establecimientos educativos distritales con más de 2500 estudiantes .....	349
Tabla 11. Presupuesto para reordenamiento institucional. Millones de pesos de 2001 .....	351
Tabla 12. Parámetros alumnos-docente .....	366

## Gráficas

Gráfica 1. Matrícula educativa en Colombia 1950-2003 .....	144
Gráfica 2. Matrícula en Bogotá según sector 1995-2003 .....	155
Gráfica 3. Comportamiento de las tasas de variación anual de la matrícula oficial .....	160
Gráfica 4. Comportamiento de las tasas de cobertura neta en Bogotá (1998-2003) .....	161
Gráfica 5. Variación del presupuesto anual IED Luis Carlos Galán, Bogotá. Presupuestos anuales (rentas y gastos) .....	285
Gráfica 6. Inversión en educación en pesos constantes 1995-2003 .....	298
Gráfica 7. Establecimientos educativos en Bogotá 1998-2003 .....	336
Gráfica 8. Resultados obtenidos en las 70 instituciones visitadas por la SED .....	350

Gráfica 9. Tasas de aprobación por niveles. 1998 - 2002.....	361
Gráfica 10. Tasas de reprobación, deserción y repitencia. 1998 - 2002 .....	362
Gráfica 11. Percepción sobre problemáticas del clima escolar por parte de las directivas.Comparación encuestas 1998 y 2004	483
Gráfica 12. Vandalismo contra propiedades del colegio por parte de los estudiantes .....	483
Gráfica 13. Los estudiantes llegan tarde.....	484
Gráfica 14. Conflictos entre estudiantes y docentes .....	486
Gráfica 15. Problemas socioeconómicos de los estudiantes .....	493
Gráfica 16. Violaciones de derechos humanos a educadores 2000-2004 .....	507
Gráfica 17. Apatía y falta de compromiso de las docentes.....	512
Gráfica 18. Influencia de las docentes en las decisiones de la vida escolar. Promedios.....	514
Gráfica 19. Valoración de las docentes acerca del impacto de la reforma educativa.....	515
Gráfica 20. Valoración de las docentes acerca de las estrategias de la reforma educativa y sus impactos en la autonomía y gestión escolar .....	517
Gráfica 21. Máximo nivel educativo de las Rectoras-Directoras.....	523
Gráfica 22. Las Rectoras/Directoras según años de experiencia docente.....	523
Gráfica 23. Perfil sugerido por las rectoras.....	524
Gráfica 24. Diferencias en la valoración acerca del impacto de las reformas educativas.....	536
Gráfica 25. Valoración de los actores acerca de las estrategias de la reforma educativa.....	538

## Resumen

El trabajo describe y analiza las reformas educativas en Colombia en el período 1994-2005, en la educación básica y media, relacionándolas con otras en el ámbito internacional, mostrando el tipo de argumentos y tradiciones ideológicas desde donde se han justificado, los mecanismos utilizados en su implementación, las transformaciones producidas en los centros escolares, el posicionamiento y la actuación de los actores directamente implicados, y los cambios en la redefinición de la educación como servicio público y en su sentido general.

Lo anterior se aborda desde la intersección de tres aspectos: en primer lugar, pensando la escuela, el centro escolar como organización o, mejor, como acción social organizada y organizándose. De esta forma se espera también dar cuenta de qué pasa en la escuela cuando se introducen los discursos del *management* y se implementan sus técnicas. En segundo lugar la problemática de las políticas sociales y las políticas educativas, es decir, la forma como algunos macro-actores (agencias internacionales, administración nacional y local, sindicatos, medios masivos...) intervienen para organizar dicha acción educativa. Un tercer elemento que atraviesa los dos anteriores apunta a estudiar algunos aspectos de las relaciones y las tensiones entre el mercado y el sector público en el campo educativo. En un contexto de privatización directa o indirecta de la educación pública interesa analizar cómo se construye hoy alrededor y en la escuela el sentido de lo público y de la educación pública; lo que nos remite a su redefinición como servicio público, a las condiciones de su producción como tal, al papel de los diferentes actores en su coproducción (maestras, directivas, técnicos, funcionarios, expertos...) y, en especial, al estatuto de los “usuarios”, ciudadanos, públicos, consumidores o clientes...

El objeto que se pretende construir es, pues, en primer lugar y a partir de un estudio empírico centrado en las prácticas sociales, la educación como servicio público en el contexto educativo colombiano afectado por profundas reformas. Y en segundo lugar, el –nuevo- centro educativo como organización social, transformado por las reformas y, a su vez, espacio privilegiado de interacción y de recontextualización de las mismas.

La unidad de análisis gruesa es el sistema educativo colombiano y, más específica, el centro educativo. La unidad de observación, las secretarías de educación y una pequeña muestra de centros educativos de la capital, de las ciudades de Barranquilla y Soledad en el Caribe, de poblaciones pequeñas y zonas rurales en los departamentos del Atlántico (Región Caribe), Boyacá y Cundinamarca (Región Andina central), en los que se realizó el trabajo de campo entre 2003 y 2005.

#### **Abstract:**

This work describes and analyzes the educational reforms in Colombia in the primary and secondary education since 1994 to 2005, taking into account their relationships with other educational reforms in the World. It shows the arguments and the ideological traditions from where they have been justified, the mechanisms used in their implementation, the transformations in the schools, the actors engagement, and the re-definition of the education as itself and as public service.

The problem approach takes into account three issues: First, thinking the school as an organization or, better, as an organized social action and being organized. ¿What happens when the management discourses and techniques are introduced in the Colombian schools? Second, the social and educational policies, the way like some macro-actors (international agencies, national and local administration, unions, mass media) try to organize the educational system. A third element focuses in the relationships and the tensions between the market and the public sector in the educational field: in a context of direct or indirect privatization of the public education it interests to analyze how the meaning of the public and the public education are built; its construction like a public service, the conditions of its productions itself, the role of the different actors in its joint-production (teachers, principals, managers, officials, experts...) and, especially, the statute of “users”, citizens, publics, consumers or clients.

The research object is first, the education as a public service in the Colombian educative context and, in second place, the “new school” as a social organization which is transformed by the reforms and, at the same time, as a privileged place of interaction and re-contextualization of themselves.

The analysis units are the Colombian educational system and its schools. The observation units are the Education Secretaries and a small sample of schools in Bogotá -the capital city-, in Barranquilla, Soledad and some small villages and rural areas in El Atlántico –a Colombian Caribbean region-, Boyacá and Cundinamarca districts (central Andean region), on which the fieldwork was carried out since 2003 to 2005.

# 1. Presentación

Me van a perdonar algunos párrafos autobiográficos, pero los considero relevantes para mostrar la forma como se ha construido este trabajo. Durante los primeros veinte años de mi vida laboral –iniciada bastante temprano- la labor docente en la educación básica y media casi siempre estuvo presente, bien sea trabajando a tiempo parcial, por horas, o toda la jornada, mientras alternaba la docencia con otras actividades en la educación no formal, la docencia universitaria, la investigación y la consultoría en temas de cultura y música popular. De lo anterior se deduce que, aunque no eran las épocas del empleo precario y siempre tuve más trabajo del que podía atender, no fui un funcionario o empleado típico.

Mientras algunos países latinoamericanos sufrían las dictaduras militares, desde que llegué a Colombia en 1975 –y a pesar de períodos de dura represión policial como los de la década de los 80- viví intensamente el optimismo de la época respecto a un cambio hacia un modelo socialista o, al menos, más igualitario. Este optimismo era generalizado entre los jóvenes y el cambio se percibía como algo inminente. Fueron años muy agitados, de profunda convulsión social, donde se sentía, se palpaba que cada día podía pasar cualquier cosa.

Desde el ámbito educativo en que me movía en esos años, a pesar de que la doctrina marxista desconfiaba profundamente de la escuela y de que leíamos a críticos radicales de la escolaridad como Vasconi e Illich, el movimiento magisterial era uno de los líderes del sindicalismo –y tal vez el único que queda en el momento con cierta fuerza-, y creíamos que la escuela se podía utilizar como un elemento más para desencadenar ese cambio. En casi todos los lugares donde trabajé intenté impulsar innovaciones y cambios significativos en la vida misma interna de la escuela, tanto con los campesinos e indígenas como en la capital –Bogotá-, donde incluso en una época formé parte de un equipo que, desde el interior de la administración, impulsó una innovación que

tendría cierto impacto en la ciudad. El sistema educativo colombiano era débil, desorganizado, fragmentado, con poco control del nivel central y sin ningún tipo de seguimiento. Esto facilitaba las cosas no sólo para las innovaciones, sino también para todo tipo de esperpentos, irresponsabilidades y arbitrariedades.

Estos años de cierta convulsión social parecieron aplacarse temporalmente con una especie de pacto social en el que intervinieron muchos de los nuevos movimientos sociales que habían emergido en los años anteriores. Fue la Constituyente que daría como resultado la nueva Constitución de 1991, una constitución moderna, liberal, bastante similar a la española de 1978, pero con demasiados derechos para un país con tanta desigualdad social, lo cual auguraba que se quedarían en el papel. En la redacción de la Constitución participaron los indígenas y también las maestras<sup>1</sup> desde su sindicato nacional. Como veremos, el texto de la parte referida a educación, fue redactado por los constituyentes que provenían del sindicalismo y del movimiento guerrillero recién desmovilizado, M-19 (Movimiento 19 de abril).

Aunque había voces que invitaban a recelar de estos cambios institucionales, el ver guerrilleros, indígenas, sindicalistas, líderes populares en el Congreso era motivo de esperanza y de que, con el apoyo de un marco legal e institucional moderno, democrático, garante de los derechos fundamentales, se pudiera pensar en un país más justo y con menores desigualdades sociales.

Si bien el nuevo marco constitucional ha permitido generar nuevas condiciones para la población, otra reforma –que no es la constitucional- se ha venido implementando en la práctica desde los diferentes gobiernos desde esa misma época, no importando si estos eran liberales, conservadores o independientes. Un plan de acción que no venía del Congreso sino de un organismo de tipo “técnico”, habitado por economistas e ingenieros, no por políticos: el Departamento Nacional de Planeación, y el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), a él vinculado. Este plan de acción, coincidentalmente, responde a un patrón que se ha extendido por la mayoría de los países en el mundo, sustentado en argumentos y vocabulario similares, impulsado

---

<sup>1</sup> Siendo la profesión docente mayoritariamente femenina considero adecuado referirme a maestros, docentes, profesores, directivos, rectores, supervisores, siempre en femenino sobreentendiendo que con ello incluyo tanto a los hombres como a las mujeres.

desde los organismos y la banca internacional, y que se aplica en todas partes a pesar de la diversidad de situaciones y condiciones entre los diferentes países y regiones.

Este trabajo es tal vez, sin habérmelo propuesto muy conscientemente, una reflexión sobre el choque de estas fuerzas, ideologías, formas de entender el país y la sociedad, planes o programas de acción en el campo de la educación básica y media. En últimas cuando lo inicié quería mostrar cómo, en un marco legal renovado y sin estrenar que – a pesar de sus incoherencias y fracturas- apuntaba a construir un estado social de derecho (estado de bienestar) que nunca existió en Colombia, se fue desplegando en la práctica y en forma implacable la lógica de lo que Richard Sennet denomina el “nuevo capitalismo”, con su programa ideológico, el “neoliberalismo”.

Quería indagar cómo ha sido posible en concreto esta “gran transformación” -como diría Susan George- en el sistema educativo colombiano. El analizar lo educativo tiene, en este caso, un interés particular, pues es el magisterial el sindicato más beligerante del país y el que, en principio, tendría las condiciones para oponerse efectivamente a las reformas que lo afectarían profundamente.

La fuerza con la que se han impuesto las reformas, incluso con frecuencia a pesar de su inconstitucionalidad como veremos, ha dejado en el campo de batalla a los que pusieron su esperanza en la nueva constitución, derrotados y vencidos. El magisterio victorioso de 1994, que negociaba en la mesa frente a frente con el Ministerio y el Congreso la Ley General de Educación, a pesar de que deja oír su voz ocasionalmente, se siente hoy derrotado y no tiene interlocución con el Ministerio de Educación.

Más que trabajar el problema como una lucha sin fin de grupos de interés o de facciones, como se suele abordar desde la ciencia política o desde el estudio de políticas públicas, me ha interesado mostrar las lógicas y los mecanismos concretos, de gobierno, que han desplegado las diferentes administraciones para lograr sus propósitos: cómo una orden ministerial se transmitía y llegaba al último rincón del país y cómo operaba allí sus transformaciones, cómo se articulaba una orden con otra, cómo se reinterpretaban y aplicaban por los actores locales, qué efectos inesperados y “perversos” se producían. En ese sentido, no puedo escapar a un enfoque weberiano, por una parte, pero también a un acercamiento estratégico tal como lo ha formulado

Friedberg, y a los “usos” y tácticas de Certeau. La idea no es aplicar el modelo weberiano a la acción del Estado y de los gobiernos, y el modelo estratégico a la respuesta de los afectados por su acción, sino mostrar también al Estado y a los gobiernos contradiciendo a diario la racionalidad burocrática que los legitima. No es mi pretensión central lograr un nuevo desarrollo teórico sobre la burocracia o sobre la antropología o la sociología de la educación, ni ofrecer un panorama del sistema educativo colombiano o de las prácticas escolares, sino dejar constancia de una época y de cómo se ha ido desplegando en la dimensión más estructural y organizativa de un sistema de educación concreto como el colombiano el nuevo capitalismo y su repertorio justificatorio, su “espíritu”.<sup>2</sup>

Este trabajo se propone, pues, describir y analizar las reformas educativas en Colombia en el período 1994-2005, en la educación básica y media, relacionándolas con otras en el ámbito internacional, mostrando el tipo de argumentos y tradiciones ideológicas desde donde se han justificado, los mecanismos utilizados en su implementación, las transformaciones producidas en los centros escolares, el posicionamiento y la actuación de los actores directamente implicados, y los cambios en la redefinición de la educación como servicio público y en su sentido general.

Lo anterior se aborda desde la intersección de tres aspectos: en primer lugar, pensando la escuela, el centro escolar como organización o, mejor, como acción social organizada y organizándose. A partir de la sociología y de la antropología de las organizaciones se pretende una aproximación al conflicto y a la cooperación, a la coordinación de la acción en la escuela desde una perspectiva estratégica (Friedberg, Certeau), tomando distancia de las perspectivas instrumentales, empresariales o manageriales imperantes. De esta forma se espera también dar cuenta de qué pasa en la escuela cuando se

---

<sup>2</sup> Entendemos por capitalismo, no propiamente la economía de mercado –anterior incluso a éste- sino “la exigencia de acumulación ilimitada de capital mediante medios formalmente pacíficos” y por su espíritu “la ideología que justifica el compromiso con el capitalismo” (Boltanski y Chiapello 2002:35.41).

Hay que anotar que, más allá de la educación, reformas paralelas informadas por la misma racionalidad y objetivos se dieron en otros ámbitos de la administración pública, como la salud. Cuando estaba terminando este trabajo cayó en mis manos el texto de una conferencia del sociólogo francés Jean-Louis Derouet donde hacía un balance de su disciplina en los últimos treinta años. Curiosamente planteaba que en los 80 la sociología francesa se volcó en la etnografía y en estudiar las prácticas y las voces de los actores porque se hacían notar, protestaban, se movían, existían como actores. En los 90 pareciera que nadie se mueve, y sugiere que probablemente se producirá un giro hacia el estudio de los mecanismos y dispositivos de gobierno y de control, del management, que han hecho posible ese silenciamiento (Derouet 1997:85). Esa

introducen los discursos del *management* y se implementan sus técnicas. El “nuevo” centro escolar que está emergiendo se convierte, así, en la unidad de análisis del trabajo y en el objeto que se quiere construir.

Pero la escuela, a pesar de su actual centralidad fruto de los procesos de descentralización y del fortalecimiento de su autonomía, no es el único espacio desde donde se trata de coordinar la acción educativa. Por eso aborda en segundo lugar la problemática de las políticas sociales y las políticas educativas, es decir, la forma como algunos macro-actores (agencias internacionales, administración nacional y local, sindicatos, medios masivos...) intervienen para organizar dicha acción educativa. Esto permite también hacer conexiones y comparaciones de tipo internacional y regional.

Un tercer elemento que atraviesa los dos anteriores apunta a estudiar algunos aspectos de las relaciones y las tensiones entre el mercado y el sector público en el campo educativo. En un contexto de privatización directa o indirecta de la educación pública interesa analizar cómo se construye hoy alrededor y en la escuela el sentido de lo público y de la educación pública; lo que nos remite a su redefinición como servicio público, a las condiciones de su producción como tal, al papel de los diferentes actores en su coproducción (maestras, directivas, técnicos, funcionarios, expertos...) y, en especial, al estatuto de los “usuarios”, ciudadanos, públicos, consumidores o clientes...

El objeto que se pretende construir es, pues, en primer lugar y a partir de un estudio empírico centrado en las prácticas sociales, la educación como servicio público en el contexto educativo colombiano afectado por profundas reformas. Y en segundo lugar, el –nuevo- centro educativo como organización social, transformado por las reformas y, a su vez, espacio privilegiado de interacción y de recontextualización de las mismas.

El campo de estudio –el sistema educativo y las reformas educativas- se aborda en diferentes escenarios, en especial los centros educativos, las secretarías de educación (organismos regionales administradores de la educación) y los medios de comunicación.

---

es en parte la intención de mi trabajo, pero sin desconocer la capacidad de actuación de los agentes.

La unidad de análisis gruesa es el sistema educativo colombiano y, más específica, el centro educativo. La unidad de observación, las secretarías de educación y una muestra de centros educativos de la capital, de las ciudades de Barranquilla y Soledad en el Caribe, de poblaciones pequeñas y zonas rurales en los departamentos del Atlántico (Región Caribe), Boyacá y Cundinamarca (Región Andina central).

No sobra insistir en la deuda y en la gratitud que tengo con todos los colaboradores y coinvestigadores que han coproducido conmigo el presente texto, empezando por la Universidad Nacional de Colombia, que me apoyó financieramente y liberando tiempo en mi trabajo, y siguiendo con mi colega el profesor José Gregorio Rodríguez, líder del programa de investigación en el que laboro y que asumió los compromisos institucionales para que yo pudiera permanecer durante dos años en Barcelona y luego durante seis meses para concluir el trabajo de campo e iniciar la redacción de la tesis. Igualmente a cuatro mujeres. Dos de ellas tan cercanas como mi compañera Margarita y mi hija Silvia, que han entendido y apoyado mi trabajo incondicionalmente y, como maestra y como “alumna”, han compartido reflexiones y han problematizado mi trabajo durante todos estos años. Las otras dos las que han sido el apoyo permanente como asistentes de los proyectos en la universidad desde que ingresé a ella en 1997, Luz María Villegas y Margarita Jaramillo. Igualmente a los diferentes equipos de investigación que conformamos en cada uno de los proyectos, al grupo de rectoras y supervisoras de las tertulias, cómplices y coautoras de muchas de mis preguntas (en especial Fabiola Téllez, Blanca Cecilia Suescún, Paulina Gómez, Rosalba Beltrán, Rosaura Mestizo y Flor Marina Triana), a los profesionales, estudiantes de la Universidad hoy profesionales (en especial a los antropólogos David Díez y Carolina Arango), funcionarios del sistema educativo colombiano, maestros y maestras, y estudiantes de los colegios que visitamos una y otra vez, que nos acogieron y compartieron sus experiencias. Finalmente, mi gratitud a Manuel Delgado, el tutor del trabajo, por su paciencia, sus aportes y por haber sobrellevado las dificultades –a pesar del correo electrónico- de una tutoría que buena parte del tiempo fue a distancia.

## 2. Un primer planteamiento del problema

### 2.1. Por qué seguir hoy hablando de la escuela

Si bien lo educativo es algo mucho más amplio que la escolaridad,<sup>3</sup> queremos centrarnos en la escuela, en esa invención moderna que se ha extendido universalmente, que ha tomado distancia de los modos tradicionales de socialización, y que se constituye sobre los pilares del valor de la cultura escolar, un proyecto cívico y el diploma (Queiroz 2001:101). Tal como han señalado Ramírez y Boli (1987) su legitimidad se funda en los mitos del individuo (que ha sustituido a la familia o al clan), la nación como agregado de individuos, el progreso y la planificación del futuro, la infancia (y su complemento necesario, la socialización, y los ciclos de vida) y el Estado como guardián de la nación y del orden social (substituyendo a la Iglesia o a la monarquía). Hoy la legitimidad de la escuela y de los sistemas educativos ha sido amenazada, y aunque desde hace algunos años se ha anunciado su fin desde distintas posiciones (Illich, Foucault, nuevas tecnologías...), hoy todavía hay casi setecientos millones de niños escolarizados (el 85%), la profesión docente es la más numerosa en el planeta (casi un 5% de la fuerza laboral mundial) y el mayor número de edificios públicos corresponde a las escuelas. La pretensión skinneriana de que las máquinas

---

3 Este trabajo se centrará en el fenómeno escolar. Por esa razón usaremos como sinónimos educación, escolaridad y escuela. Cuando usemos el término educación en un sentido más amplio lo señalaremos explícitamente. Para referirnos al establecimiento educativo en concreto utilizaremos los términos de centro educativo (terminología española), colegio (término usado en España y en Colombia; en Colombia “colegio” se refiere más bien a un centro educativo que tiene educación secundaria y media), institución educativa (nombre adoptado por la Ley 715 de 2001 en Colombia), escuela (en Colombia los centros educativos que sólo cuentan con la primaria) o establecimiento educativo. El término “escuela” lo usamos tanto como sinónimo del fenómeno de escolarización como de centro educativo, lo cual se distinguirá fácilmente por el contexto. En España se usa con frecuencia también el término “enseñanza” como sinónimo de escolaridad. Sin embargo evitaré al máximo el término pues, en Colombia, uno de los grupos académicos de investigación en educación ha cifrado su propuesta en la reconceptualización de este término y no es nuestra intención en estos momentos entrar en una polémica que desviaría el foco de atención. Por otra parte, y como veremos en este capítulo, ha habido un desplazamiento disciplinar en las

substituyan a las maestras sigue avanzando, pero las nuevas tecnologías y realidades virtuales que reemplazan la escuela convencional son todavía caras –inalcanzables e inviables para los países “subdesarrollados” como advierte el mismo Banco Mundial-, y por ahora no hay una alternativa mejor para tener ocupados a los niños mientras los padres trabajan o tratan de hacer algo para sobrevivir –además de trabajar ayudando a los padres o sobrevivir en la calle-. Aunque sería más prospectivo estudiar las nuevas formas de educación que emergen a partir de las nuevas tecnologías y que probablemente acabarán con la escuela o por lo menos la cambiarán radicalmente, creo que tiene todavía sentido estudiar esa forma “obsoleta” de educación propia de las “sociedades disciplinarias” (Foucault), de los Estados-nación, del ideal de modernidad e ilustrado, así sea para documentar su proceso de extinción.

En realidad pensamos que esas formas “futuristas” de escuela que se presentan como un hecho dado, como algo que se impone a marchas forzadas, tienen más que ver con la venta de algunas ideas y productos, con la creación de algunos mercados, y poco con lo que pasa, por ejemplo, en los cientos de escuelas colombianas que no cuentan con una línea telefónica, ni con un ordenador, ni siquiera con una máquina de escribir. Cuando se plantea como ideal futurista el que unos niños estudien desde el ordenador de su casa en red, sin necesidad de ir a la escuela sino ocasionalmente, no se reconoce hasta qué punto está muy lejos de la inmensa mayoría de los niños en el planeta. Mientras que en el primer caso se abandona la escuela porque ésta entra en la casa, en el segundo millones de niños malviven en la calle o en su casa y no han logrado siquiera ingresar a la escuela. Más aún, hay algunas evidencias de que el pretendido matrimonio de la escuela con las nuevas tecnologías no es tal y que los usos que la escuela hace de ellas terminan pervirtiéndolas y asimilándolas a las lógicas escolares tradicionales: las nuevas tecnologías por ahora, más que cambiar la escuela, están siendo fácilmente digeridas por viejas “formas –escolares- de hacer”, volviéndolas completamente inocuas a través de sencillos e inconscientes procedimientos que las descargan de todo su potencial, como mostramos en un estudio sobre los medios audiovisuales en las escuelas de Bogotá: mientras que la televisión, por ejemplo, ha cambiado muchas “formas de hacer” en la familia, la escuela usa muy “escolarmente” los medios audiovisuales y las nuevas tecnologías (Miñana Blasco y Rodríguez 1999). Las antiguas tecnologías escolares (provenientes del pastoralismo cristiano y con un

---

ciencias sociales relacionadas con la educación desde la enseñanza, los saberes escolares, el

peso notorio en la formación moral) que las nuevas tecnologías pretenden reemplazar, se han mantenido pertinazmente y se han extendido en el mundo a pesar de las sucesivas oleadas tecnológicas y maquinistas desde la revolución industrial.

Por otra parte, si bien las críticas neoliberales se enfilan hacia los sistemas educativos y hacia el papel del Estado como educador, la pedagogización de la vida social se incrementa al ampliarse los mercados educativos. En este nuevo contexto los centros escolares, las universidades (en especial los privados y los que se adaptan a las exigencias competitivas de la época) pareciera que salen fortalecidos ocupando un lugar central en las nuevas propuestas.

La sociología de los años ochenta –muy probablemente siguiendo el énfasis de las políticas educativas internacionales en los contenidos y en el paradigma curricular- se ocupó en “desenmascarar las relaciones de poder latentes en la definición del conocimiento válido” (Bonal 1998:115), acogiendo la propuesta programática de Michael Young (*Knowledge and Control*, 1971) de convertir el estudio de la escuela en una “sociología del conocimiento”, programa que asumiría Basil Bernstein durante toda su vida:

“Cómo una sociedad selecciona, clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo, que ella considera debe ser público, refleja tanto la distribución del poder como los principios de control social. Desde este punto de vista, las diferencias dentro de, y el cambio en, la organización, transmisión y evaluación del conocimiento educativo deberían ser una importante área de interés sociológico” (1985:45).<sup>4</sup>

En antropología, y siguiendo esta misma línea, han sido frecuentes los estudios sobre textos escolares y sobre los discursos que circulan en el aula.

Pero hoy pareciera que el Estado hubiera sido deslegitimado en la definición del conocimiento socialmente válido en la escuela, tanto por el mismo mecanismo de decisión como por la reducción de los contenidos comunes a un mínimo evaluable. La discusión por los contenidos ha pasado a un segundo plano o, por lo menos, se está

---

aula, el currículo, hacia otros ámbitos que son los que ocupan nuestro interés en este trabajo.

<sup>4</sup> Las inclinadas o itálicas, mientras no se diga lo contrario, son mías. Igualmente las traducciones de las citas textuales del inglés, francés y portugués.

dejando a la elección de los consumidores de educación en un libre mercado.<sup>5</sup> En realidad, pareciera que el problema de los contenidos, del saber, del conocimiento siempre hubiera sido secundario en la escuela. A mediados de los años 1950 los esposos Gerardo y Alicia Reichel-Dolmatoff (1961) hicieron una etnografía de un pequeño pueblo al norte de Colombia donde analizaban los procesos de campesinización de los indígenas kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta. En un capítulo dedicado a las escuelas hay tal vez uno de los mejores y pioneros trabajos antropológicos sobre el asunto en Colombia. Los Reichel-Dolmatoff comprobaron sorprendidos que, en realidad, tanto para los indígenas recién llegados a la periferia del pueblo (los “lomeros”), como para los niños y los padres del “centro” urbano (los “placers”), como para las mismas maestras, el conocimiento y los saberes que proporcionaba la escuela no servían para nada, salvo para mantener ocupados a los niños en el tiempo escolar, desarrollar unas habilidades y adquirir unos conocimientos que sólo servían y tenían sentido en la escuela. Los niños repetían y aprendían, por ejemplo, una serie de datos sobre su municipio que hace tiempo habían dejado de ser ciertos y que se expresaban en presente sin ser cuestionados ante la evidencia palpable de su inadecuación con su realidad. Los esfuerzos del gobierno central por introducir saberes pertinentes para la vida rural en la escuela chocaban con las maestras, supervisoras e incluso los mismos padres de familia, que veían la escuela como un mecanismo para distanciarse del mundo rural y acceder a puestos burocráticos en la capital regional. Medio siglo después campesinos e indígenas colombianos se enfrentan alrededor de la definición de los saberes pertinentes en sus escuelas. Mientras que unos quieren privilegiar saberes locales y orientados a la vida campesina, otros padres de familia –la mayoría- consideran que dicho camino conducirá a una mayor exclusión e inferiorización de sus hijos.<sup>6</sup> Pero este debate, que no deja de tener importancia, parece que va a ser resuelto cada vez más –ya muchos lo habían resuelto así antes- a través de mecanismos de elección en el mercado educativo.

---

<sup>5</sup> Incluso Bernstein, en sus últimos trabajos, pareciera advertir este giro (1996) y empieza a preocuparse más por lo que denomina “campos de recontextualización” del discurso, distinguiendo entre el campo oficial (regulado por el Estado) y el campo pedagógico. En el campo oficial reconoce la importancia de los economistas en la definición de este campo y, en el campo pedagógico el desplazamiento de la influencia de Piaget, que ponía el énfasis en la competencia del niño, hacia los resultados y el rendimiento, hacia las habilidades básicas y su evaluación (tatcherismo y principio de mercado), con un giro hacia el vygotkismo y post-vygotkismo (incluso en Bruner).

Pero en el fondo, e incluso hoy, si excluimos algunas habilidades sociales e intelectuales básicas, es dudosa la pertinencia actual y futura de la inmensa mayoría de los saberes escolares (e incluso universitarios). Además, si la educación es permanente y si los conocimientos se desactualizan cada vez más rápido, es claro también que resulta mucho más adecuado adquirir un conocimiento en el momento en que se considere necesario y no concentrar enciclopédicamente los saberes en un período de la vida de los individuos. Así mismo tampoco es claro, desde el punto de vista del conocimiento o del “desarrollo personal”, el porqué todos deben aprender las mismas cosas a la misma edad.

La sociedad de la información y el conocimiento no apunta a que el conocimiento escolar sea ese conocimiento altamente productivo y competitivo. A la mercantilización de la educación tampoco le interesa en el fondo lo que se enseñe, sino que se venda la enseñanza. Ha habido un desplazamiento del control del conocimiento hacia el marketing y la gestión, y hacia las pruebas o test. Antes el currículo era definido en gran parte por técnicos a nivel nacional; en algunos aspectos se daban debates en el Congreso y se establecía cierta presión de algunos movimientos por eliminar o introducir algo. Sin embargo, era en el aula y en los libros de texto donde se jugaba casi todo. Pero ahora con la descentralización, la minimización de lo común, con cierta flexibilización curricular, puede jugar más la definición de lo localmente pertinente, los intereses de los padres de familia. Paradójicamente, ese redimensionamiento de lo local y de la autonomía de los centros, pareciera ser neutralizado por el papel de las nuevas tecnologías y de los módulos que circulan internacionalmente, el cambio de los textos hacia el multimedia, de la relación en el aula hacia la red (caso de la enseñanza de los idiomas); las pruebas se extienden cada vez más, se universalizan para facilitar la labor de las franquicias educativas y se dirigen a nuevos campos del saber y de las “competencias”. Por un lado el centro educativo se fortalece, se responsabiliza (*accountability*), se autonomiza frente al Estado central, pero también deja de ser un lugar preferente del conocimiento y de lo pedagógico, pues se pedagogiza todo, la información nos invade hasta la saturación, la televisión se vuelve educadora y la educación ahora ya no se reduce al periodo de escolarización sino que es permanente.

---

<sup>6</sup> El antropólogo británico Frank Musgrove (1982) también ha advertido este fenómeno en el continente africano, aunque bajo la agencia no de los padres sino de los mismos jóvenes que quieren independizarse del mundo de los adultos y de los tabúes tradicionales.

En este contexto, una pregunta que atraviesa todo nuestro trabajo tiene que ver con la forma como se construyen hoy los sentidos sociales de la escuela, la forma como y desde donde ésta se legitima.

## 2.2. La nueva centralidad del centro escolar

El problema de investigación que se pretende construir parte en segundo lugar de la consideración de la nueva centralidad que adquiere hoy el establecimiento escolar. La investigación social se ha movido entre el gran “sistema educativo” y el aula, entre los grandes análisis de corte estructural-funcionalista (sociología), y la interacción profesor-estudiante en el aula, con énfasis en aspectos culturales, lingüísticos, cognitivos y valorativos (antropología, microsociología y sociolingüística). Los estudios sobre el funcionamiento en conjunto de los centros escolares y sobre sus relaciones con el sistema educativo son relativamente escasos y se han orientado a las “*good practices*”, a identificar las variables del centro “exitoso”.<sup>7</sup>

Especialmente los colegios del sector público han cobrado una aparente centralidad inédita hasta ahora (los colegios privados siempre la han tenido). Hasta hace unos años la mayoría de los colegios estatales construidos por iniciativa estatal tendían a parecerse; en Colombia incluso –aunque pocos- eran construidos sobre los mismos planos (Maldonado Tapias 1999); los colegios eran prácticamente intercambiables; uno no ingresaba a tal colegio, sino al “sistema educativo”. El colegio o la escuela parecían no existir como tales sino como un apéndice del sistema. Esto era bien visto y estimulado por la administración, por una perspectiva fordista o bien en razón de la igualdad y equidad. Hoy, a través de múltiples estrategias orientadas a fortalecer un mercado competitivo, los centros han ganado una aparente autonomía. Las estrategias son: descentralización hasta el nivel de centro, estímulo a procesos de diferenciación (fortalecer su identidad hacia dentro, constituir un Proyecto Institucional, definir una imagen y un nombre hacia fuera –una “marca” comercial-, distinguirse de los otros

---

<sup>7</sup> En el capítulo 6, cuando hablemos del “efecto de centro” y de los discursos empresariales, haremos una revisión de la literatura sobre el tema.

centros ofreciendo ventajas comparativas...), incremento de la autonomía en el manejo de recursos y en la contratación de algunos servicios y profesores, estímulo a la competitividad inter-centros publicando resultados y tablas comparativas, exigiendo resultados y rindiendo cuentas, compitiendo por los estudiantes, estableciendo premios a la gestión exitosa, desplazando lógicas burocráticas y pedagógicas por lógicas de gestión empresariales, la introducción del modelo *School Based Management* (Administración o Gestión Basada en la Escuela, o *Local Management of Schools* en la terminología británica)... (Alvariño et al. 2000). Se quiere hacer creer que las escuelas son autónomas y que de ellas depende el “éxito” de los niños, los resultados en las pruebas, la eficiencia del sistema, etc.

Son en realidad muchos cambios, algunos radicales y que entran en conflicto con prácticas y lógicas profundamente arraigadas durante los más de doscientos años de educación pública, y con medidas contradictorias que establecen niveles más sofisticados de control frente a la aparente autonomía, situación que sin duda va exigir a los diferentes actores involucrados en la escuela redefinir casi todo el mundo escolar, el sentido de los términos, recomposiciones de los juegos de poder y, sobre todo, de las reglas de juego –tanto explícitas como implícitas-, abriendo nuevos procesos de negociación en los centros, en su relación con los nuevos mercados educativos que se están creando, con la administración y con los otros centros.

Algunas preguntas que surgen en este contexto: ¿esa diferenciación entre centros es real? ¿Hay una diferenciación en la práctica pedagógica, en la organización escolar, en el manejo del poder o más bien en imagen y en marketing? ¿Qué nuevas estrategias aparecen? Por ejemplo, antes los colegios exhibían sus deficiencias para recibir el apoyo del Estado, pero ahora sin duda las ocultarán para no dañar su imagen y poder captar a los mejores estudiantes... ¿Hacia dónde se da y cómo se da esa supuesta diferenciación? ¿Es superficial y lo que se logra con estos mecanismos es una mayor homogeneización? Una estrategia clave para la ampliación del mercado y la mercantilización de la educación es la introducción en la escuela de las lógicas de gestión empresarial con lo que esto implica de asumir una visión instrumental que se centra en la eficiencia, la calidad y la productividad: ¿cómo se introducen esas lógicas en la escuela? ¿Qué efectos producen en su funcionamiento? ¿Cómo se redefine la misma escuela en sus prácticas y en sus discursos? Si la escuela ha sido definida ya

desde hace años como un *loosey coupled system*, como un sistema débilmente acoplado —a diferencia de una empresa, por ejemplo- por lo etéreo, impreciso y polémico de sus objetivos, por una autoridad rara vez operante y debilitada, por el tipo de “tecnologías” que utiliza... (Weick 1976), ¿qué va a pasar en su interior cuando se delimitan los resultados a través de las pruebas y de los controles a la eficiencia, cuando se dota de más autoridad a los nuevos gerentes para que contraten a los profesores y personal de servicios, cuando se pretenden introducir nuevas tecnologías de gestión y de enseñanza?

En el caso específico colombiano, el gobierno, siguiendo las indicaciones de las entidades internacionales financiadoras, ha dado ya bastantes pasos en este sentido. Por ejemplo, contrató un estudio sobre evaluación, selección y formación de directivas -que no se terminó- (Chaparro, Calderón, y Ministerio de Educación Nacional 1997), y el Departamento Nacional de Planeación autorizó a la Nación para la contratación de un crédito externo por US \$38 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID, filial del Banco Mundial- para financiar un Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa. Este proyecto —actualmente en ejecución- contempla tres grandes objetivos: 1) “consolidar el proceso de descentralización hasta el nivel municipal y la institución escolar”, asociado a la redefinición del papel del Estado en el sector; 2) “desarrollar nuevos modelos de gerencia de la institución educativa (...) respondiendo a las exigencias de su comunidad de base y a la evaluación de su gestión y de su calidad ante la sociedad”; y 3) “lograr la participación de todos los sectores sociales en las localidades para la identificación y jerarquización de finalidades, el mejoramiento de la gestión y la evaluación de la calidad” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación 1997:6-7).

El impacto de estas políticas llega también al ámbito local. En Bogotá, por ejemplo, las dos administraciones anteriores (Mockus y Peñalosa) pretendieron fortalecer las instituciones con una amplia campaña orientada a que los colegios se pensarán como “empresas” y las directivas como “gerentes” (ver, por ejemplo Pérez y alt. 1998:9), construyeron 25 colegios en sectores populares y los entregaron a empresas privadas e iglesias para que los administraran competitivamente (siguiendo el Proyecto Edison, experimento norteamericano financiado por el empresario Christopher Whittle: <http://www.edisonschools.com/> (Cookson y Lucks 2000)) y el *Plan sectorial de educación*

1998-2001 de la Secretaría de Educación presentó un diagnóstico -sin referencias empíricas- sobre la educación en la capital, que no es sino el desplazamiento de los planteamientos de los organismos internacionales al análisis de la realidad. Lo que para ellos es una política aquí aparece automáticamente convertido en diagnóstico (Colombia. Secretaría de Educación del Distrito Capital 1998:25).

Todos estos discursos han logrado permear a las mismas directivas y en las conclusiones del *IV Congreso de Directivos Docentes. Escuela-empresa: juntos construyendo nación*, en el que participaron unos 800 directivas y docentes del sector público bogotano, la racionalidad economicista se impuso como un deber: “la institución escolar *debe* ser considerada como una *empresa* de servicios educativos” (Méndez 1997:153). Pero nuestra intención es ir más allá de los manifiestos de las políticas, para conocer los cambios en las prácticas organizativas en las escuelas.

### **2.3. Pensar la escuela como acción social organizada**

La antropología, como señala Peter M. Blau (1977:470-471), ha pensado tradicionalmente la organización en términos de estructura de parentesco y de organizaciones políticas y, en menor grado, económicas, en sociedades no industrializadas. Pero en el campo que nos ocupa los aportes de la antropología más significativos han sido las etnografías de las interacciones en fábricas, empresas y organizaciones burocráticas, que han servido para evidenciar y enfatizar las dimensiones “no formales” de las organizaciones “formales” (Bate 1997) (Hodson 1998) (Wright 1994) y para poner de relieve y analizar el simbolismo, los rituales... En cuanto a lo primero, hay que mencionar el papel jugado por los antropólogos como Lloyd Warner –alumno de Malinowski- en la escuela de Relaciones Humanas al trabajar en el experimento realizado en la Western Electric Hawthorne Plant en Chicago y en Cicero (Illinois) durante los años 1927 y 1932. Se consideró una planta industrial como una sociedad en pequeño y se analizaron los datos etnográficos usando la idea de sistema social de Radcliffe-Brown, pero lo que se evidenció es la emergencia de un sistema informal que contrastaba fuertemente con el sistema forma de reglas e

incentivos de la compañía, lo que los llevó a elaborar un modelo organizacional conformado por un sistema formal, otro informal y el entorno. En 1943 Lloyd Warner y Burleigh Gardner establecieron el Committee on Human Relations in Industry en la Universidad de Chicago, la base de lo que sería después una serie de grupos de consultoría y de investigación en Cornell University y en Harvard que, en misma línea de la recientemente creada *Society for Applied Anthropology* (1941), se orientarían a realizar etnografías sobre cambio tecnológico, sistemas de incentivos, huelgas y productividad. Estos estudios, como señala Wright (1994:7-9), si bien aportaron estudios etnográficos de calidad, eran trabajos realizados desde el enfoque *top-down*, donde los problemas a estudiar eran los problemas puestos por los gerentes (*senior managers*), ellos no eran problematizados, ni se examinaba su “irracionalidad” sino la de los trabajadores y donde, además, prevalecía un modelo funcional y de equilibrio en las organizaciones, y de estudio de pequeña escala que no se conectaba con procesos sociales más amplios. Este tipo de estudios etnográficos han seguido hasta hoy e incluso, como señala Bate, “han crecido dramáticamente” en los últimos años: “El ‘business anthropologist,’ eso pareciera, está ahora firmemente instalado en la América corporativa” (1997:1148) (ver también Roca Girona 1998).

Por su parte, durante las décadas de los 50 y los 60, en Gran Bretaña, un grupo de antropólogos en Manchester estudiaron a través de observación participante las plantas de producción industriales pero poniendo su foco en el conflicto, siguiendo los planteamientos de Gluckman (Tom Lupton, Sheila Cunnison, Shirley Wilson, Isobel Emmett, David Morgan, Michael Walker...). Estudiaron no sólo los trabajadores sino también a los managers, abandonaron el supuesto de la teoría de las Relaciones Humanas de que los problemas de cooperación en las fábricas eran por falta de “comunicación”, y se interesaron por las paradojas y alianzas inesperadas, las diversas y sutiles manifestaciones de fuerza y de resistencia, que permitían mantener tanto el sistema como los conflictos a través de sucesivos momentos de “equilibrio”, en los términos de Gluckman (Wright 1994:10-13). Además trataron de relacionar la vida en las fábricas con contextos más amplios e incluso con la vida familiar de los obreros.

Desde finales de los 60, por razones que no es pertinente abordar aquí, los estudios sobre organizaciones que se habían centrado en el mundo fabril y empresarial desde perspectivas conflictuales se trasladan de Gran Bretaña y EEUU al Tercer Mundo y

amplían su foco a los procesos de modernización y de transferencia de tecnologías, lo que implica ampliar significativamente el horizonte al moverse en contextos transnacionales. La evidencia de que los estudios de los antropólogos estaban sirviendo a los que estaban en el poder y no a los subordinados y gobernados llevó a Laura Nader a proponer estudios no sólo en el Tercer Mundo y con los explotados, sino seguir la pista de las multinacionales “hacia arriba” (*study up*) (Wright 1994:15-16). Esa ampliación de perspectiva que no ha sido muy frecuente en las etnografías de “antropología y educación” en el medio norteamericano, ha servido para problematizar las relaciones entre los contextos micro y macro y, obviamente, ha debilitado el poder explicativo de los paradigmas de tipo estructural-funcional y, en general, las explicaciones de lo micro a partir de lo macro. En América Latina se destaca desde esta época, y ligada a los procesos de industrialización, la producción antropológica mexicana muy centrada en la formación de la clase obrera y marcada por perspectivas marxistas (Roca Girona 1998).

Hoy se abordan las organizaciones desde posiciones más interaccionistas y constructivistas -que se aproximan también a la sociología de las organizaciones desarrollada por Crozier y Friedberg, Pondy y Mitroff (1979)-; se señala la inconveniencia de presumir la existencia de algo llamado organización con una frontera que lo separe radicalmente de su entorno y se enfatiza la continuidad de los procesos organizativos. Las supuestas fronteras son además móviles, porosas, membranas permeables como diría Goffman o, mejor aún, construidas y deconstruidas, negociadas incesantemente. El supuesto orden de la organización es siempre negociado -tanto la esfera “formal” como “informal”-, precario, inestable y local. Actualmente contamos con centenares de buenas etnografías sobre organizaciones (casi siempre tesis doctorales) desde cómo un pueblo en EEUU gira en torno a un reconocido laboratorio de armas nucleares (Gusterson 1996) hasta cómo una fábrica de ropa manejada por israelitas pero que contrata mujeres y jóvenes palestinas se ve afectada en su funcionamiento permanentemente por la vida cotidiana de las familias de las cuales dependen las jóvenes (Drori 2000), que muestran precisamente esa continuidad, esos procesos de negociación de fronteras y esos órdenes precarios, inestables y locales, incluso en organizaciones aparentemente muy estructuradas.

Pero, sin duda, el problema “estrella” en estos últimos años y que se ha convertido hoy en una moda por las teorías manageriales es el de la “cultura organizacional” y la “cultura corporativa” (*corporate culture*). Paradójicamente, esto se produjo cuando desde la misma antropología se estaba realizando una labor de desesencialización del concepto de cultura, cuestionándolo, entendiéndolo no como un sistema unitario o un conjunto de significados compartidos, sino procesual e interaccionalmente, ligado al lenguaje y al poder, en *performance*, como “el marco de referencia por el que los individuos y grupos vinculan significado a su trabajo diario y producen sentido de las tendencias intra-organización y externas que tratan de manejar” (Wright 1994:17, siguiendo a Pettigrew 1985).

La difusión a través de dos bestsellers del “descubrimiento” del concepto de cultura por Deal y Kennedy (1982) y del asociar el concepto de una cultura corporativa “fuerte” a las empresas líderes en el mercado (Peters y Waterman 1982) desencadenó la aparición de toda una serie de técnicas para analizar la cultura de las empresas y para fortalecerla en orden a mejorar su competitividad. Como muy bien señala Wright (1994:23-24), “fuerte” equivale en este contexto a “coherente”, y la cultura fuerte, promovida de arriba hacia abajo, se ha convertido en el “nuevo nombre del consenso”, en la nueva estrategia para disolver los conflictos de poder y políticos bajo la identidad cultural corporativa reforzada con simbolismo y rituales. Si bien algunos han tratado de establecer diferencias entre cultura corporativa y “cultura organizacional”, entendiéndola esta última en forma más amplia, de modo que se incorpore el punto de vista de los no-directivos, el concepto no ha perdido su sesgo instrumental, ni tampoco ha logrado incorporar las críticas de la misma antropología al concepto tradicional de cultura (ver un análisis del panorama desde una antropología de tipo “culturalista” en Baba 1996). En la misma línea de la “cultura organizacional”, pero tal vez desde un enfoque menos culturalista, serían las propuestas de etnografías para analizar lo que se ha llamado el “*indigenous management*”, que han servido, por ejemplo, para contrastar las formas de gestión locales o tradicionales en el Tercer Mundo con las de las ONG o con los agentes estatales que adelantan proyectos en estos contextos (Marsden 1994). Este tipo de proyectos, si bien han servido para denunciar la imposición y la falta de pertinencia de los modelos burocráticos y del management en dichos medios, así como las lecturas etnocéntricas y descalificadoras de las formas locales de gestión, corren el riesgo de esencializar “la gestión” de un “ellos” pre-burocráticos o pre-racionalistas frente a un

“nosotros” modernos; o han servido también para seguir sosteniendo que los modelos “racionales” y burocráticos *sí funcionan* bien en el Primer Mundo, pero no en el Tercero por “su cultura”. Este tipo de dualismos han sido ampliamente cuestionados en distintos ámbitos y se ha mostrado desde la antropología cómo incluso en los sistemas más formales de intercambio perviven funcionalmente mecanismos de todo tipo de los denominados “informales” o aparentemente lejanos de un tipo de racionalidad eficientista que hacen posible dicha “formalidad” (Lomnitz 1994). Algo similar puede decirse de los estudios que vinculan desarrollos organizativos empresariales específicos a determinadas culturas nacionales y que se utilizan posteriormente para las negociaciones internacionales (Hall 1960) o para evitar problemas por el desconocimiento de las “culturas locales” que “han costado a las empresas pérdidas económicas por valor de centenares de millones de dólares” (Roca Girona 1998:126). Pero, por otra parte, el auge de los denominados Cultural Studies, ha constituido un renacimiento del concepto de cultura incluso entre los antropólogos británicos, tradicionalmente reticentes con él. Hay que reconocer, además, que las consultorías sobre cultura organizacional y corporativa han ampliado el mercado laboral de los antropólogos (Baba 1996) (Bate 1997) y que cuentan con una nueva revista especializada: *Studies of Cultures, Organizations and Societies*.

Susan Wright –de la Universidad de Sussex, y a quien hemos seguido en buena parte en estas últimas páginas- a pesar de sus críticas al concepto de cultura y de cultura organizacional, pareciera sucumbir a él cuando propone que, en lugar de hablar de la cultura de una organización, se debería pensar “la organización como cultura”, cuando sale a la defensa del concepto de cultura de Geertz (1973), y cuando propone entender la cultura como un proceso centrado en el lenguaje y en el poder.<sup>8</sup> En últimas, en lo que concluye es que el uso del concepto de cultura que hacen las teorías manageriales es ideológico; la labor del antropólogo sería utilizar el concepto como una herramienta analítica para problematizar el campo de las organizaciones, para estudiar las formas en que la gente construye e impugna significados en este campo y para mostrar quién es que sale realmente “empoderado” por los cambios en la “cultura” organizacional (1994:27 y iii).

---

8 Si se piensa la organización como cultura, tal vez cobra mucho más sentido la recuperación que hace de la idea de Mary Douglas de las instituciones como sistemas de clasificación en *Cómo piensan las instituciones* (Wright 1994:21-22).

Mención aparte merece Mary Douglas, en especial su obra *Cómo piensan las instituciones* (edición inglesa de 1986). En realidad no es un estudio sobre las organizaciones ni sobre cultura organizacional; se sitúa en un debate teórico mucho más abstracto y de envergadura: “el papel que desempeña la cognición en el vínculo social” (1996:40). Argumenta la incapacidad de la teoría de la elección racional para explicar fenómenos como la solidaridad, el sacrificio, o el vínculo social cuando va más allá del interés individual. Si bien en principio no niega que la base cognitiva de los procesos sociales se encuentra en la interacción de los individuos, sostiene que, una vez configurados unos sistemas clasificatorios (Durkheim y Mauss) éstos se institucionalizan, se legitiman, cobran vida propia “pensando por” los individuos, proporcionándoles repertorios listos para justificar la acción o para, a su vez, legitimar las relaciones sociales. En este texto, y haciendo énfasis en la dimensión cognitiva de las instituciones, Douglas usa un concepto de “institución” como convención social legitimada por otra convención paralela de orden cognitivo que la sustenta (1996:74-75). Es decir, que no bastaría el autocontrol o el ejercicio de la coacción para el surgimiento de convenciones estables. Intenta construir una explicación social -no psicológica ni culturalista- de los procesos cognitivos que legitiman las relaciones sociales (la naturalización de las clasificaciones sociales) pero, tal vez por la importancia dada a los aspectos cognitivos en su análisis, a veces la explicación social parece disolverse en un juego clasificatorio. No obstante, sus aportes son importantes para el tema que nos ocupa –las relaciones entre clasificaciones sociales e instituciones; la eficacia pragmática de la información, la memoria colectiva y el olvido; innovación y conservación; mecanismos institucionales similares funcionando en diferentes “mundos” como la ciencia, las organizaciones religiosas, o el culto a los antepasados- y aporta una visión comparada y antropológica de los fenómenos cognitivos institucionales que deja muy cuestionados los enfoques de elección racional, cierto tipo de funcionalismos, los evolucionismos y etnocentrismos, el mismo concepto de “cultura organizacional” o la forma como se plantea el tema de las “organizaciones que aprenden” (aunque estos últimos nos lo menciona directamente). El modelo de la “papelera” de March<sup>9</sup> (aunque no lo cita) aparece aquí de forma un poco más elegante

---

<sup>9</sup> Las aproximaciones sociológicas centradas en los procesos de toma de decisiones y las cognitivas son tal vez las que gozan en estos momentos de un mayor desarrollo. Por ejemplo, Herbert A. Simon y su teoría de la racionalidad limitada, Richard M. Cyert y James G. March que ponen en evidencia los objetivos diferentes de cada individuo, el modelo “papelera” o *garbage can* de J. G. March, J. P. Olsen y M. D. Cohen que considera que las organizaciones tienen un repertorio de actuaciones y soluciones del que echan mano más o menos acertadamente para tomar las decisiones (March 1988). Las “anarquías organizadas” proporcionan una heurística que sirve para

bajo la metáfora leviestrausiana del *bricoleur*: “estos fragmentos prototeóricos se hallan tirados por ahí, listos para servir de vehículo a las preocupaciones sociales más profundas del pensador o sencillamente para respaldarse en ellos cada vez que se agote la energía necesaria para realizar una tarea clasificatoria independiente” (99). “Cualquier problema sobre el que intentemos pensar se transforma automáticamente en su propio problema organizativo. Las soluciones que ofrecen proceden tan sólo de la gama limitada de su experiencia” (137).

En nuestro trabajo pretendemos aproximarnos a los centros educativos como organizaciones, no tanto en el sentido institucional, ni como micro-sociedades o comunidades -como en los estudios etnográficos clásicos-, sino desde el punto de vista de “acción social organizada” (Friedberg 1997) y organizándose. Las organizaciones existen –aunque algunos lo dudan-, pero en realidad hay una continuidad entre los problemas de coordinación puestos por la acción social; fuera de las organizaciones hay también organización de la acción social. Adoptamos, pues, una perspectiva más interaccionista y estratégica.

Este enfoque nos distancia de la preocupación que se ha desatado por los centros educativos como tales en estos últimos veinte años que tiene más que ver con la búsqueda de las “*good practises*”, de las “escuelas exitosas”, de las formas organizativas o de la cultura corporativa adecuadas para el éxito, búsqueda que apunta a la identificación de las variables y factores propios de la organización escolar en los centros, que producen ventajas en los resultados de los niños o en la calidad educativa, o en la eficiencia en su funcionamiento.

El enfoque adoptado en este campo también nos ayuda a evitar el desplazamiento mecánico de las preocupaciones funcionalistas o culturalistas que se orientaban al estudio del sistema escolar o del aula, hacia el centro: en lugar de mostrar cómo “el sistema escolar” producía tal o cual cosa en los estudiantes (desigualdades, exclusión, imposición cultural, reproducción social...), ahora se trataría de mostrar lo mismo pero desplazado a una especie de nueva máquina causal que sería “el centro” (o en una perspectiva culturalista la “cultura organizacional del centro”).

---

señalar “la ambigüedad fundamental que caracteriza las situaciones organizadas como todo contexto de acción, ambigüedad que es la condición misma de la acción humana” (Friedberg 1997:85), (Peters 2003).

Es decir, se adopta un planteamiento de entrada de tipo interaccionista, planteamiento que guarda, además, profundas afinidades con algunos enfoques etnográficos. Como afirma Blumer (1982:40-41) el interaccionismo toma como punto de partida la acción social de los individuos (agentes individuales) y de los grupos (agentes colectivos), pero pone en cuestión los intentos de establecer a priori la primacía de algún tipo especial de interacción sobre las demás. El principio de “determinación de la interacción” implica que el conocimiento de “objetos focalizados de análisis –sean autoconceptos, identidades, roles, prácticas organizativas o incluso movimientos sociales- no puede lograrse atendiendo sólo a cualidades que se presumen intrínsecas a ellos (...) pues para efectos prácticos (...) existen sólo en relación mutua” (Snow 2001:369), en interacción.

En el tema que nos ocupa, la organización es considerada

“como una serie de acciones organizadas. En lugar de describir la actividad de la organización y de sus elementos atendiendo a principios organizativos o de sistema, busca la explicación en el modo en que los participantes definen, interpretan y afrontan las situaciones a su nivel respectivo. El ensamblamiento de este conocimiento de las acciones concatenadas permite formar una imagen del complejo organizado” (Blumer 1982:43).

Lo anterior no quiere decir, como señala el mismo Blumer “un desplazamiento de lo capital a lo minúsculo, sino el estudio de lo primero a la luz de su carácter empírico, que se manifiesta por un ‘encadenamiento’ de la acción” (1982:43). Estamos aquí no en un asunto de esencias o entidades, sino de dispositivos observacionales (Fuchs 2001).<sup>10</sup>

Para el interaccionismo, el efecto de que se produzcan formas recurrentes y estables de acción conjunta no se debe a la “cultura organizacional”, a los “roles”, a unas

---

<sup>10</sup> Como dice Weber, “la construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología –en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional”. El racionalismo de la sociología comprensiva es un “recurso metódico”, lo cual no implica “la creencia de un predominio en la vida de lo racional” (Weber 1964:7). Sin embargo, Mary Douglas también ha advertido que “el pensador que clasifique los fenómenos por examinar de acuerdo con instituciones bien conocidas y visibles se ahorra el trabajo de justificar la clasificación (...) Weber nos ha enseñado a contemplar la sociedad en términos de los sectores institucionales que conocemos (...) En este escenario, los problemas de la racionalidad se plantean como problemas que sólo surgen del desarrollo y el conflicto de estas instituciones” (1996:139.141).

estructuras definidas de interacción como líneas jerárquicas, a los fines definidos,<sup>11</sup> o – como parece señalar Henry Mintzberg – a unas características o tipologías organizacionales, o a mecanismos automáticos y fijos. “Las segmentaciones que reconocemos en la organización de la realidad no son la consecuencia de unas diferencias preexistentes a ellas, sino, al contrario, su demanda básica. Es porque hay diferenciaciones por lo que podemos percibir diferencias, y no al contrario” (Delgado Ruiz 1999:103). Los órdenes y las recurrencias son siempre, como ya se ha mencionado anteriormente, locales, contingentes, inestables, y se basan en la interacción, que está constituida también por los significados que las personas atribuyen al tipo de situación en la que la acción se produce, significados que también se construyen en interacción. Lo anterior no presupone que la simbolización sea un asunto permanentemente problemático para los actores sociales, o que haya que estar inventando minuto a minuto; hay rutinas, hay presuposiciones, hay “marcos” (*frames*) “disponibles” en la terminología de Goffman, relativamente institucionalizados (Snow 2001:371-372), pero cuyo origen sigue estando en la acción inmediata y recíproca (Luckmann 1996:120-123.105) (Douglas 1996). Más aún, una buena parte de la interacción versa explícitamente sobre esas convenciones, rutinas, clasificaciones,<sup>12</sup> o “regularidades de hecho”, como diría Weber (1964:23-25). Esta rutinización se refuerza por el hecho de que la interacción se vincula temporalmente a las acciones conjuntas precedentes. Eso no quiere decir que los individuos sean “el juguete de su pasado, y sus comportamientos (...) simples reflejos de su socialización: son el resultado de la interacción de esta socialización con las características del contexto de acción y con las constricciones y oportunidades que proveen a los individuos” (Friedberg 1997:63). Y el peso del pasado o del presente sobre un comportamiento individual no se puede resolver en abstracto, sino empíricamente y en contextos concretos pues, de hecho, la

---

<sup>11</sup> Tradicionalmente el tema de los fines ha sido determinante para la delimitación de los estudios organizacionales: “Una organización nace en el momento en que se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución de objetivos específicos” (Blau 1977:469). Pero incluso desde los años 40 los economistas cuestionaron el supuesto de la teoría microeconómica de que el objetivo de la empresa es maximizar los beneficios o utilidades de la inversión; desde la sociología se enfatizó que esos objetivos distan de ser estáticos, únicos y racionales, que algunas organizaciones como los asilos para enfermos mentales o las prisiones persiguen por lo menos dos objetivos al mismo tiempo (tratamiento y custodia), y que la distinción entre medios y fines no puede ser sino relativa pues las secuencias de comportamiento pueden encadenarse y considerar un fin como un medio para otra cosa (Perrow 1977:475). En el caso de la escuela o del sistema educativo, los fines aparecen claramente determinados en los diferentes niveles del sistema a través de la legislación específica, pero hace mucho tiempo que se ha evidenciado lo movido, conflictivo y poroso del problema, y cómo los objetivos escolares son incluso mucho más etéreos, polémicos y complejos que los de las empresas, asilos, hospitales o prisiones (Weick 1976).

gente usa gran variedad de métodos y estrategias –a la manera de un *bricoleur*- para construir la predictibilidad, fiabilidad y legibilidad del precario “orden” de la interacción (Misztal 2001). A Mary Douglas le han preocupado especialmente los procesos cognitivos y clasificatorios que refuerzan o legitiman las siempre frágiles e inestables armazones institucionales y ha mostrado cómo en muchas de las decisiones “importantes” los individuos se apoyan en dichos contextos institucionales (1996:161 y s.).

A su vez, así como hay rutinización, también el interaccionismo plantea un “principio de emergencia” que subraya el potencial de cambio y que Snow encuentra en el énfasis de H. Mead (1938) sobre la naturaleza original y emergente del acto (Snow 2001:372-373). Como proceso de construcción de un orden local y contingente, “el fenómeno organización incorpora y superpone siempre naturaleza y cultura, propiedades construidas y emergentes, constricción y contrato, intención y azar” (Friedberg 1997:165).

Sin embargo, y aunque pretendemos respetar –en términos de Blumer- “la naturaleza del mundo empírico”, hay que delimitar el ámbito de investigación y, en ese sentido, hemos de reconocer que el panorama presentado hasta aquí y los intereses que han ido orientando la exposición, configuran un tipo de situaciones y de contextos en los que los problemas de cooperación y de conflicto ocupan un lugar privilegiado. Lo anterior nos lleva a inclinarnos a considerar en forma preferente –por su utilidad para nuestro caso y sin pretensiones de desarrollar una visión sustantiva o de formular leyes organizacionales- planteamientos como los del “actor/agente estratégico” en la forma que lo han planteado recientemente Erhard Friedberg para la teoría organizacional y los estudios de micropolítica de la escuela (Ball 1989) (Blase 2000) (Blase 1998) (Bardisa Ruiz 1997). Aunque hay diferencias importantes entre ambos tipos de trabajos, una buena parte de ellos coinciden en considerar que no hay acción social sin poder y que todo poder presupone una estructuración, al mismo tiempo que estructura el campo regulando, de esta forma, el comportamiento de los actores. Los procesos de tipo organizacional son siempre políticos pues buscan obtener el concurso, la participación de otros actores, transportar una parte –siempre una parte, hasta en las instituciones totales- de sus juegos, de sus compromisos a un ámbito dado, asegurar su

---

12 “Nuestra interacción social consiste en buena medida en contarnos mutuamente qué es pensar

cooperación, su interdependencia. El poder es entendido de una forma relacional, no transitiva,<sup>13</sup> no como un atributo, no algo almacenable sino “performable”, en ejercicio, no como algo que está “en” sino “entre”, como relaciones de intercambio negociado de comportamientos, como un intercambio desequilibrado de posibilidades de acción; no hay poder sin relación, no hay relación sin intercambio, no hay intercambio sin cooperación. Friedberg define el poder como “la capacidad de un actor para estructurar procesos de intercambio más o menos duraderos en su favor, explotando los constreñimientos y oportunidades de la situación para imponer los términos del intercambio favorables a sus intereses” (1997:127-128).<sup>14</sup> Desde este punto de vista el poder no es sólo capacidad de acción, sino capacidad de estructuración de las relaciones, de crear reglas. “El poder estabiliza las interacciones, permitiendo la acción en la duración” (Cabin y ed. 1999:41). Pero, a su vez, el poder como capacidad de acción es una fuente permanente de imprevisibilidad. Es ese poder que surge de la posibilidad potencial omnipresente de desobedecer los acuerdos, las reglas, las imposiciones, de las astucias y duplicidades, de dibujar una puerta en cualquier parte y salir –como la Pantera Rosa-, o de refundarlo todo o, llevado mucho más allá, es “la energía que mantiene ese espacio todo él hecho de posibilidades” (Delgado Ruiz 1999:194).

## 2.4. El centro escolar y las políticas educativas

Un cuarto polo del planteamiento del problema está en el ámbito de las políticas educativas ya que el interés no apunta al centro escolar como tal, como un micromundo autónomo encerrado en una campana de cristal, sino que se pretende

---

correctamente y en repartir culpas por pensar incorrectamente” (Douglas 1996:135).

<sup>13</sup> Diferente es el caso de la autoridad, esta sí una relación transitiva en una cadena jerárquica.

<sup>14</sup> No entramos ahora aquí en posibles tipologías o distinciones entre dominación, poder, influencia, potencia, potestas... en abstracto, y que serán tal vez pertinentes en el análisis empírico. Respecto al concepto de interés, éste se toma aquí en un sentido amplio y heurístico, no utilitarista, sin excluir cualquier tipo de móviles a priori observables empíricamente (sociabilidad, aprobación social, estatus, poder...). De esta forma se quiere señalar el hecho de que los hombres se preocupan de las consecuencias de sus actos, y que tienen una capacidad de ajuste en la acción o de cierta anticipación, capacidad que no tiene por qué basarse en una lucidez especial o en preferencias claras, estables o definidas. Ni siquiera se puede presuponer que los intereses de los actores de un “sistema” organizacional estén natural o automáticamente centrados en torno a los juegos mismo de ese “sistema” (Friedberg 1997:224-225.280-281). Este concepto amplio de interés nos permite también postular un concepto amplio de estrategia y de racionalidad del actor que permitiría aproximarse al concepto de táctica de Certeau, como veremos más adelante (Certeau 1990:xlvi-xlvii.57 y s.)

explorar qué pasa en los centros con las actuales grandes transformaciones que se proponen a nivel mundial, y concretamente en Colombia, en las políticas públicas y educativas.

Esta es una forma –entre otras opciones- de introducir macro actores y contextos más amplios al centro educativo: conectar el problema de la acción social organizada en el nivel de centro con el tema de las políticas educativas, es decir, con la forma como algunos macro-actores tratan de organizar la acción educativa (agencias internacionales, administración nacional y local, sindicatos, medios masivos...). Se trata aquí del “conflicto por la definición de las escuelas, qué tipo de escuelas deben ser y la lucha sobre quién ha de controlar estas definiciones, sobre dónde reside el poder de definir” (Ball 1989:246).

Desde el punto de vista disciplinar las políticas educativas y la gestión, aunque presentan un panorama bastante confuso, difuso o interconectado, hoy están dominadas por la economía y el *management*. No obstante, los aportes de otras disciplinas resultan imprescindibles. Es el caso de la “Política educativa” (*Education Policy*) que se consolida como un campo específico de estudio en la Ciencia Política y del análisis de las políticas públicas, en intersección con la Administración educativa (*Educational Administration*) a finales de la década de 1950. La Política educativa como subdisciplina se ha ocupado tradicionalmente de aspectos como la financiación de la educación, el currículo en un sentido muy amplio, el acceso a la educación, el personal, la organización escolar y el gobierno (así como el control y la evaluación) del sistema educativo (Coombs 1983).<sup>15</sup>

De las tradiciones sociológicas retomaremos a Max Weber (1964) pues con sus planteamientos sobre el tipo de dominación burocrática tiene mucho que aportarnos en esta labor, en especial la equivalencia funcional de los agentes en relación con las actividades, o la relación entre los procedimientos y la tarea planificada, el concepto de “funcionario” genérico, o la acción racional orientada a valores generalizables.

En cuanto a la antropología de la educación hemos de tener en cuenta que en EEUU surge a partir de los trabajos pioneros sobre socialización y transmisión cultural en

sociedades “exóticas” (Levinson y Holland 1996:7). Desde los años 60 se incrementan notoriamente los estudios “at home” en los sistemas escolares modernos con un enfoque de conjunto marcadamente culturalista. La abundante producción académica referida a la educación formal aporta numerosos estudios etnográficos y sociolingüísticos, la mayoría de ellos centrados en la interacción en el aula en contextos de bilingüismo, de la escolarización de minorías y de sectores marginales de la población o de relaciones interétnicas, las exclusiones en torno al género, dando lugar a una serie de desarrollos aplicados que se agrupan bajo la denominación de “educación multicultural”. La revista emblemática y con más tradición en este campo, la *Anthropology and Education Quarterly*, entre 1993 y 2001 sólo incluye un artículo sobre políticas educativas en educación bilingüe en tres países latinoamericanos y ninguno sobre los temas de la organización y dirección escolar. Aparte de algunos estudios pioneros como el de Harry F. Wolcott sobre la cotidianidad de un director de escuela (*The Man in the Principal's Office*, 1973), hay que esperar a la década de los 90 para encontrar una producción –todavía marginal e incipiente– sobre la problemática de la organización escolar, la gestión y las políticas educativas (Sutton, Levinson, y ed. 2001). Hay que señalar, además, que los estudios sobre políticas conservan en buena parte el sesgo del análisis de políticas educativas para la educación bilingüe, de grupos indígenas, minorías étnicas y grupos marginales. No obstante, hay que reconocer que el contrapeso más fuerte a las lecturas funcionalistas de la escuela y los que han penetrado en la “caja negra” del mundo escolar -bien sea desde enfoques culturalistas o interaccionistas- han sido en su mayoría antropólogos.

En Gran Bretaña, ha surgido también una corriente sociológica de análisis de las políticas educativas desde los años 70 (con una revista, el *Journal of Education Policy*) que ha tomado como objeto de estudio las reformas de la era Thatcher (o de Reagan y Bush en EEUU) y que últimamente se ha embarcado en estudios comparativos internacionales de cierta envergadura (Robert Dale, Stephen Ball, Jenny Ozga, S. Gewirtz, Michael Apple...). Esta línea de estudios de carácter crítico se ha esforzado por mostrar el impacto y los efectos no deseados de las políticas neoliberales a partir de estudios empíricos y cualitativos, pero no han desarrollado hasta ahora una línea propositiva que pueda servir de ayuda a los prácticos de la gestión y la administración educativa. Recientemente algunos antropólogos británicos y estadounidenses se han

---

<sup>15</sup> En el capítulo 6, cuando hablemos de la planificación educativa, haremos una revisión de la

incorporado a este campo de trabajo en torno a las políticas sociales y educativas (Shore, Wright, y ed. 1996); (Okongwu y Mencher 2000); (Sutton, Levinson, y ed. 2001).

En el caso francés, con un sistema educativo bastante centralizado, ha existido un modelo fuerte en materia de Administración pública y en Administración de la educación, muy marcado por la Ciencia administrativa y el Derecho, por los estudios de Prospectiva y la Planificación, también por la Pedagogía, y adecuado a un modelo centralizado, pero que entró en crisis a comienzos de los años 80 por los procesos de descentralización del sistema educativo y por la introducción de modelos de mercado para la administración pública. En este nuevo contexto, y ante la inoperancia del modelo anterior para interpretar y orientar las nuevas problemáticas, se generó un gran interés por conocer la tradición anglosajona, surgida en sistemas educativos poco centralizados, aunque con frecuencia se asumió con reticencia o con cierta actitud crítica en cuanto no se ve con buenos ojos el predominio del mercado en la regulación del ámbito educativo. La literatura francesa, marcada por los estudios ya clásicos de sociología sobre la igualdad en educación, no ha abandonado esta preocupación central ante los nuevos paradigmas de la eficiencia, la calidad y la eficacia. Los aportes teóricos más interesantes y prometedores provienen de la Ciencia Política y de la Sociología (Política, de las Organizaciones y de la Educación), aportes que por lo general evidencian una revisión concienzuda de la literatura anglosajona y que no sólo se quedan en un nivel teórico, sino que intentan articular propuestas de tipo más operativo orientadas a observar y recuperar el trabajo de los actores en materia de innovación y de producción de “saberes de acción” que sirvan de contrapeso al variado instrumental del *management* (Dutercq 2000). Desde este punto de vista, se propone abandonar la idea de una ciencia “intermediaria” como la del *management* y, más bien, “organizar una circulación de saberes y un trabajo de reproblematicación” entre académicos y profesionales (Derouet 2000:10).

En América Latina se ha hablado más bien de etnografía educativa que de antropología de la educación. En los 70 y comienzos de los 80 se plantea como una reacción frente a la mirada tecnocrática y tecnológica de Alianza para el Progreso (1961) y de las políticas impulsadas por los organismos internacionales. Ésta no se desarrolla en el seno

---

literatura y de los enfoques teóricos en América Latina.

académico de la antropología o la sociología, sino en centros interdisciplinarios de investigación.<sup>16</sup> La mayoría de estos estudios están marcados por el marxismo gramsciano y coinciden en el anti-empirismo, buscando una contextualización amplia de las problemáticas. Se produce con frecuencia integrada en proyectos de innovación pedagógica o de formación de docentes. Durante los 80 se realizan una serie de estudios comparativos financiados por IDRC de Canadá y coordinados por la Red Latinoamericana de investigación cualitativa sobre la realidad escolar en la primaria en sectores rurales y pobres que va a ser tal vez el proyecto más amplio de corte etnográfico en la región.

Las temáticas principales abordadas por los estudios cualitativos y etnográficos en los últimos veinte años (Rockwell 1991) (Rueda Beltrán y ed. 1994) son:

1. Reproducción social y cultural. Currículo oculto y socialización implícita. Los estudios muestran los límites de la educación y de la eficacia estatal en la escuela oficial frente al poder atribuido a la escuela por la teoría de la reproducción. Se distancian de la teoría de la reproducción, pero también de la “producción cultural”, y proponen el concepto de “apropiación”.
2. Fracaso escolar. Se subrayan los factores exógenos (estratificación socioeconómica, deficiencias y diferencias culturales).
3. Los sectores populares y la escuela. Relación padres y maestras. Relación saberes cotidianos y conocimiento escolar. Participación popular en la construcción y defensa de la escuela pública. Se cuestiona el enfoque del “conflicto cultural” típico de los EEUU con respecto a minorías étnicas; en América Latina las clases populares y excluidos son usuarios mayoritarios del sistema escolar básico y el conflicto no es propiamente cultural.
4. La maestra como trabajadora (no “agente reproductor del Estado”). Maestra como sujeto, con un origen social, con una identidad profesional, de ahí historias de vida, recuperar la forma como fueron formadas, sus años de infancia en la escuela.

---

<sup>16</sup> INAH e Instituto Politécnico Nacional, en México; Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa, en Chile; el CIUP en Colombia; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Argentina; la Fundación Carlos Chagas, en Sao Paulo; el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, en Bolivia; el Instituto para el Mejoramiento de la Educación Costarricense.

5. El conocimiento real adquirido en la escuela. En los años 70 se hablaba de concientización; en los años 80 y 90, calidad de la enseñanza y equidad. Programas oficiales y conocimiento en el aula.

El grupo mexicano cuya cabeza visible es Elsie Rockwell es el que ha ejercido un liderazgo más claro y permanente en estos últimos veinte años (ver por ejemplo un reciente reconocimiento de este trabajo en *Anthropology and Education Quarterly* por parte de la comunidad académica norteamericana). Su propuesta ha sido caracterizada como “etnografía analítica” para distanciarse de la antropología interpretativa. La cultura deja de ser el eje y los "sentidos" se asocian a la historia, a lo material y a la política, es decir, un abordaje más interdisciplinario. Lo local se articula con lo estructural y los sujetos son vistos como sujetos históricos y como actores sociales. El objeto de la etnografía analítica son los procesos sociales y su perspectiva es histórica (Rockwell 1985). La etnografía educativa, desde el enfoque analítico permite construir nuevas explicaciones sobre los problemas educativos que no se resuelven dentro de ella y reconceptualizar la escuela como objeto de estudio "como el espacio históricamente definido en el que se llevan a cabo prácticas relativas al quehacer educativo; se dan relaciones entre actores y se producen procesos específicos y diferenciales (...) es un campo de lucha, de confrontación y de negociación de intereses de diferentes grupos sociales" (Calvo 1992:15.18.20). Finalmente, la perspectiva analítica de la etnografía se presenta como una forma de aporte teórico e investigativo en la toma de decisiones, es decir, en el campo de la política. Esta propuesta se vincula con algunos trabajos norteamericanos como los de John Ogbu (1993), etnografía "ecológico cultural", donde también se busca integrar lo histórico, lo micro y lo macro. Algunos de los últimos trabajos de este grupo que citaremos más adelante abordan los problemas de la gestión y dirección, el tiempo escolar, el papel de los padres de familia... (Rockwell 1995).

Otra segunda línea de trabajo en América Latina se ha producido en torno a la etnoeducación y la educación indígena, más vinculada a los departamentos de antropología y a los educadores, y más influenciada por los enfoques de la antropología de la educación norteamericana y por las propuestas de educación multicultural. Ha denunciado del impacto de las escuelas misioneras en las comunidades, ha descrito las formas de socialización tradicional de los niños en contraste con la socialización escolar, ha realizado estudios de etnociencia, de etnolingüística y bilingüismo, estudios

aplicados en apoyo a proyectos específicos de “etnoeducación”<sup>17</sup> bajo el control de las mismas comunidades... Desde este campo se han formulado críticas de tipo culturalista a las reformas y políticas educativas por no tener en cuenta las especificidades y los derechos autonómicos de las comunidades indígenas.

El abordar el tema de las políticas nos permite analizar la manera, los mecanismos como se van introduciendo en las escuelas una serie de medidas para cambiar sus dinámicas internas y sus relaciones con la sociedad y, a su vez, ayudados por algunas técnicas etnográficas y por el estudio de las dinámicas internas en los centros, ver cómo dichos mecanismos producen diferentes clases de efectos (deseados y no deseados) tanto a nivel de centro, como en dinámicas sociales más amplias e incluso cómo llegan a modificar las políticas.

“Las reglas instrumentales de aplicación universal –y en especial aquellas que, como las de la escuela, tratan con representaciones y agentes sociales- se ven *mediatizadas*, paradójicamente, por las interpretaciones locales del proceso instrumental mismo, de manera que éstas se hallan encastradas en el ejercicio de prácticas ordinarias escasamente racionalizadas (...).

Cuanto más descendemos en los niveles de la jerarquía escolar (desde los textos ministeriales hasta las confidencias de los profesores, los padres y los alumnos concretos), tanto más válida parece la apreciación de que el mundo instrumental de la escuela no es en realidad un mundo ordenado por la lógica de la precisión, sino un mundo que se debate en la contradicción. No es ni siquiera un ‘universo’ (en el sentido globalizador de la palabra), sino un conjunto de premisas prescriptivas que se articulan de diferente forma según sea el *contexto local* que las realiza y las reproduce” (Díaz de Rada 1996:4.7-8, inclinada en el original).

Simplemente quisiéramos aquí precisar el enfoque desde el que se abordará la problemática. Obviamente, por lo dicho anteriormente, nos desmarcamos de una posible distinción entre un nivel político donde los decisores se relacionan estratégicamente y un nivel organizacional dominado por rutinas reservadas a los ejecutantes. Básicamente seguiremos los planteamientos anteriores de tipo

---

<sup>17</sup> El concepto de etnoeducación es un desarrollo latinoamericano a partir del concepto de etnodesarrollo de Bonfil Batalla. Ha sido definido como "un proceso social permanente, que parte de la cultura misma y consiste en la adquisición de conocimientos y el desarrollo de valores y aptitudes que preparan al individuo para el ejercicio de su pensamiento y de su capacidad social de decisión conforme a las necesidades y expectativas de su comunidad" (Bodnar, Muñoz Martínez, y ed. 1990:52). Actualmente las comunidades indígenas en Colombia han abandonado este concepto y hablan de “educación propia” para referirse al proceso de apropiación de la escuela.

interaccionista y estratégico, evitando lecturas deterministas y a priori en la medida de lo posible. Esta propuesta no tiene nada de novedoso y ya generó una conocida polémica en los años 80, que ha seguido hasta finales de los 90. El énfasis de Friedberg (y de Crozier)<sup>18</sup> en los sistemas de acción concretos, en los actores estratégicos y en la “no jerarquización de los sistemas de acción” a priori, en un momento en que estaba en auge el neoinstitucionalismo y había un renovado interés por el estudio del Estado, provocó una polémica “clásica” entre ellos y J. Leca y B. Jobert, polémica recogida por Mény y Thoenig (1992:73 y s.) y retomada recientemente por el mismo Friedberg (1997:189 y s.). En síntesis, el debate apunta a que, aunque la propuesta de Crozier y Friedberg es sobre el poder y la política, ésta pareciera dejar por fuera la especificidad de la Política –con mayúsculas-, el Estado, las instituciones e incluso el mercado, al rechazar la vocación o pretensión de que el sistema político –o el mercado- coordine otros sistemas de acción. “Estudiando cómo actúa el poder en el seno de sistemas concretos de acciones, viendo el poder ‘político’ por todas partes, la sociología de las organizaciones disolvería el concepto de Estado hasta el punto de negarse a ‘pensar en la crisis del Estado en términos de Estado’” (Mény y Thoenig 1992:73). Sin embargo, para Friedberg, el Estado y la política se disolverían desde una perspectiva de la filosofía política, pero no desde el análisis empírico:

“En una perspectiva analítica que renuncia al postulado de un sistema social unificado y englobante, no hay ninguna razón de conferir un lugar preeminente y central al ‘sistema político’, es decir, al ‘conjunto de normas, mecanismos e instituciones’ que regulan, de modo constriñente para el conjunto de la sociedad, la atribución de la autoridad, la designación de los líderes, la resolución de conflictos y la asignación de recursos’ (Leca y Jobert, 1980, p. 1125-1126) (...) el sistema político como el Estado en concreto (Padioleau, 1982) o en acción (Jobert y Muller, 1987) no se distingue fundamentalmente del resto del conjunto social; como tal, corresponden a un conjunto de sistemas de acción parciales y entrecruzados, cuyas características y fronteras, el dominio y el impacto no están dados *a priori*, sino que se convierten cuestiones de investigación” (1997:190),

lo cual no niega el esfuerzo por comprender la especificidad de los juegos políticos, o su papel estructurante en determinada coyuntura.

Ya había señalado Weber que la “acción” “como orientadora significativamente comprensible de la propia conducta, sólo existe para nosotros como conducta de una o

---

18 El texto de M. Crozier y E. Friedberg apareció en 1977, *L'acteur et le système*, Paris: Du Seuil.

varias personas *individuales*”, pero también puede ser “conveniente y hasta sencillamente inevitable tratar a determinadas formaciones sociales (estado, cooperativas, compañía anónima, fundación) como si fueran *individuos* (por ejemplo, como sujetos de derechos y deberes, o de terminadas acciones de alcance *jurídico*)”. No obstante, sociológicamente, cuando se habla del “estado” “se refiere *únicamente* al desarrollo, en una forma determinada, de la acción social de unos cuantos individuos, bien sea real o construida como posible”. El concepto “estado”, como “familia” o “empresa”, “son *representaciones* de algo que en parte existe y en parte se presenta como un deber ser en la mente de hombres concretos (...), la acción de los cuales *orientan* realmente; (...) esas representaciones, en cuanto tales, poseen una poderosa, a menudo dominante significación causal en el desarrollo de la conducta humana concreta” (1964:12-13, inclinadas en el original).

El estudio de las políticas educativas desde esta perspectiva ofrece un marco adecuado para repensar las relaciones entre educación, Estado y sociedad, para la crítica de las pretensiones universalizantes y homogeneizadoras de las nuevas políticas educativas, redimensionando los sistemas concretos y locales de acción.

## **2.5. Entre el Estado, la comunidad y el mercado: ciudadanos, contribuyentes, vecinos, consumidores, clientes y usuarios**

El quinto polo o ámbito pretende conectar las preocupaciones anteriores con la problematización de las relaciones entre Estado, “comunidad” y mercado en los centros escolares, y con las polémicas actuales sobre la definición del sentido “público” de la educación “pública”, no tanto en las retóricas de uno u otro lado, en la legislación y en la norma, sino en concreto, en acción, y para los actores involucrados. “El” mercado, “el” Estado, “la” escuela, no existen sino en acción, en concreto.

Se ha construido una dicotomía entre público/privado que divide el mundo en dos esferas conjuntamente exhaustivas, recíprocamente excluyentes y que incluso en el campo del derecho ha llegado a pensarse como dos categorías a priori del pensamiento jurídico. De los dos polos público es el más fuerte, mientras que privado resulta más débil en la medida que se ha definido más frecuentemente como “lo no-público”. Los dos polos ocupan todo el espacio sin posibilidad de una tercería e incluso se dice que el aumento de uno se hace a costa del otro, y viceversa (Bobbio 1980:402).

Tratando de ser coherentes con lo planteado hasta ahora, y evitando este tipo de dualismos clásicos, consideramos con Friedberg (1997:182-183) que

“no estamos en presencia de sectores o de campos regulados ya sea por el mercado (el contrato y el precio), ya sea por la organización (el contrato y la jerarquía), ya sea por la solidaridad (la comunidad, el sentimiento de pertenencia, el vínculo elemental y natural – Ouchi, 1980; Segrestin, 1985; Hegner 1986). Nos encontramos por el contrario ante sistemas de actores empíricos cuya regulación reposa siempre no sobre un solo modo de coordinación y de movilización, sino sobre montajes, mixtos inextricables (...) Los tres modos de coordinación y de movilización se apoyan y completan, a veces también se contradicen. Pero se les encuentra siempre presentes”.

Esta problemática nos permite, en segundo lugar, seguir las lentas metamorfosis y las abruptas transformaciones camaleónicas entre las formas como se definen y son definidos los agentes/actores (grupos o individuos) al, a su vez, definir en sus prácticas el sentido público (o no público) de la escuela. Saltar de ciudadanos de la Política con mayúscula, portadores de “derechos” constitucionales y universales, a los actores de la micropolítica con sus intereses y estrategias; del vecino de la tienda de la esquina, al “padre de familia” o al “contribuyente”; del “consumidor” o “prestador” de servicios educativos, al “usuario”, con sus astucias, sus camuflajes y sus “artes de hacer”, sabiendo que<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> El concepto de **estrategia** tal como se ha venido usando en la teoría política, en el management y en la micropolítica es bastante afín a la definición de Certeau: “Llamo ‘estrategia’ al cálculo de las relaciones de fuerza que son posibles a partir del momento en que un sujeto de querer y de poder es aislable de un ‘entorno’. Ella postula un lugar susceptible de ser circunscrito como propio y por lo tanto servir de base a una gestión de sus relaciones con una exterioridad distinta. La racionalidad política, económica o científica se construye sobre este modelo estratégico” (Certeau 1990:XLVI). Este concepto de estrategia se aproxima bastante al concepto de « dominio » que usa Ball en su clásico sobre micropolítica de la escuela (Ball 1989:270-271). Certeau propone para el estudio de los “usos” el concepto de **táctica**: “Denomino por el contrario ‘táctica’ un cálculo que no puede contar con un propio, ni con una frontera que distingue al otro como una totalidad visible” (Certeau 1990:XLVI-II). Como hemos señalado anteriormente, tal vez, la propuesta estratégica de Friedberg no hace una ruptura tan radical entre táctica y estrategia.

“el examen de estas prácticas no implica un retorno a los individuos (...) la relación (siempre social) determina sus términos, y no a la inversa” (Certeau 1990:xxxvi).

El abordar esta problemática requerirá aproximarse a una serie de estudios, en especial desde las ciencias sociales, que tienen que ver con el crecimiento de la economía de servicios y la construcción de los clientes, con lo que se ha trabajado en estos últimos veinte años -principalmente en Francia- sobre las relaciones entre ciudadanos y usuarios en los servicios públicos.

La gente ha sido construida como “cliente” en interacción con las organizaciones del sector de servicios.

“Los ‘clientes’ son creaciones burocráticas (J. Collmann, 1981) (...) Al convertirse en clientes, la gente es clasificada de acuerdo a sólo ese estrecho segmento de sus vidas que es relevante a las políticas y actividades de las organizaciones; la propia construcción de ellos mismos y de sus problemas es subordinada a este marco clasificatorio (...) Diferentes ‘bits’ de una persona son relevantes en diferentes formas a diferentes organizaciones, fragmentando así la persona” (Wright 1994:161).

Jacques de Bandt señala que el crecimiento de la economía de servicios y su actual dominancia implica un nuevo paradigma para el análisis económico. Los servicios siguen siendo hoy analizados desde una teoría económica de la producción y de la industria. Sostiene que “los productos ‘servicios’ y, más generalmente, la relación de servicio son fundamentalmente diferentes, en cuanto no pueden ser definidos sobre la base de especificaciones técnicas y no pueden ser producidos en o por ellos mismos, independientemente del consumidor o utilizador” (1994:313). La nueva problemática de los servicios no ha sido asumida en serio por la teoría económica, elaborándose pequeñas teorías *ad hoc* para intentar explicar –desde la lógica industrial- los nuevos fenómenos socioeconómicos. Es el caso, por ejemplo, de la economía de la variedad o a la medida (*customization*), la integración del cliente, el stock cero (el servicio no es *stockable*), la calidad total, la organización industrial y el actual interés de los economistas por los problemas organizacionales, la cooperación y acuerdos entre empresas, el papel de las redes y los problemas específicos que plantean, la gestión de “recursos” humanos (ligado al problema de los saberes, la información tácita, los aprendizajes, la intercambiabilidad del trabajador, la dificultad de aplicar modelos *input-*

*output...*), las inversiones inmateriales y los costos irre recuperables, la competitividad no-precio...

De Bandt plantea que es necesario repensar conceptos centrales de la economía (trabajo, proceso de producción, producto, tiempo, mercado...) en nuevas claves. Por ejemplo, en la economía de servicios es casi imposible pensar un producto autónomo, aislable o aislado del trabajo y pensar en términos de unidades de trabajo genéricas o indiferenciadas, intercambiables. El proceso de producción se traslada de una sucesión de operaciones a efectuar, a un conjunto de competencias que deben activarse para satisfacer una necesidad particular, necesidad que no se revelará sino progresivamente, en la interacción. Las tareas tampoco son predefinidas ni pueden repartirse de manera precisa. De la división del trabajo (repartición de tareas precisas) a la cooperación (puesta en común de competencias y saberes) y a la coproducción. “El producto no puede ser definido por referencia a especificaciones técnicas, el valor y por lo tanto todo suplemento de valor no pueden ser definidos más que en relación a la utilidad (o al uso) que el producto es susceptible de representar para el consumidor o utilizador (...) Se pierde al mismo tiempo la posibilidad de referirse a la base objetiva de los costos de producción” (1994:334-335) o al precio relativo al faltar elementos de comparación. Finalmente, y como dice Deleuze (1995), el tiempo se vuelve relacional y continuo, “modula”. El tiempo de la economía de servicios no es discontinuo, no es descomponible en unidades mensurables y sumables.

Los análisis sobre la economía de servicios tienen un impacto muy grande en la consideración de los “servicios” públicos. Pero tanto los organismos que se denominan “públicos”, como sus ámbitos de actuación, como sus fundamentos político-jurídicos e históricos, son difícilmente equiparables en la mayoría de los países (Dreyfus 2000). Esto es así, incluso en la Europa “unificada” (Jeannot 1998:69). En las siguientes páginas vamos a referirnos sobre todo a Gran Bretaña y EEUU, líderes actuales de una de las propuestas hegemónicas, y a Francia, donde se ha ido configurando un discurso relativamente alternativo y que ha tratado de defenderse en los debates de la Unión Europea. Posteriormente será necesario situar el debate en el medio colombiano.

En Francia, sobre todo, los servicios públicos han sido marcados –en diverso grado– “por el ejercicio de una forma de dominación, en nombre del príncipe o del pueblo.

Todavía hoy, administrar es dominar (según la fórmula de Max Weber) y servir al Estado, y no servir clientes particulares en función de sus demandas” (Strobel 1994:55). La escuela como servicio público es un derecho, pero también una obligación que se hace cumplir -sobre todo en algunos países del Primer Mundo-. De aquí proviene una importante dualidad de los sistemas de servicios públicos y, en concreto, de la escuela pública y de la profesión docente, y que se hizo evidente en el trabajo que realizamos sobre la cotidianidad de las directoras de escuelas en Colombia (Miñana Blasco 1999).

“Los bienes públicos (...) son construcciones institucionales complejas. Sus atribuciones teóricas son la indivisibilidad –que cubre a la vez su indivisión y el hecho de que su consumo no los degrada, no quita nada a los otros usuarios- y el libre acceso, su carácter no discriminatorio” (Strobel 1994:61). Pero en la práctica o, en un análisis fino de los servicios no siempre se cumplen esas atribuciones. Por ejemplo, una política orientada a un grupo específico de la población puede ser discriminatoria.

“La rivalidad entre los utilizadores, así como los comportamientos predadores, motivan en efecto a instituir reglas de acceso, de uso y de gestión de estos bienes, que en general restringen a la vez su indivisibilidad y su carácter no discriminatorio. El respeto de estas reglas, que suponen constricciones sobre los usuarios y los no-usuarios, y que rigen las modalidades de interacción de los usuarios entre ellos en el uso de bienes públicos, está justamente en el principio del ejercicio del poder público capaz de imponer y de hacer respetar estas reglas (...) ‘La definición (misma) de un bien público, aquí la seguridad, escapa incluso a los poderes públicos. Si el fin que ellos persiguen -hacer retroceder el sentimiento de inseguridad- es alcanzado, es únicamente porque ha habido construcción de un sistema de representaciones recíprocas entre habitantes y policías y por la construcción conjunta de un sistema de producción de la seguridad pública’ (Conan 1991)” (Strobel 1994:61).

Tapp y Levine (1977; ver Wright 1994:161), han conceptualizado las relaciones entre clientes y burocracias como el resultado del conflicto entre “competencia” (*competence*) -la habilidad de los clientes para poner la burocracia al servicio de sus intereses- y “sumisión” (obediencia, *compliance*) –o aceptación pasiva del comportamiento esperado por la organización-. Son los defectos, las debilidades, las necesidades que deben ser reconocidas por el cliente, las que justifican la intervención de la organización sobre el cliente o sobre su entorno. El cliente se vuelve “objeto” de la organización, y las actitudes que se distancian de la sumisión, que revelan autonomía y capacidad de resolver sus problemas no son bien recibidas por ésta.

Los primeros estudios de este tipo se concentraron en las interacciones cara a cara y establecieron algunas tipologías basadas en los clientes como las de Blau y Scott (1962, en Wright 1994:162): las que atienden a un público en general (*commonweal organizations*), a clientes individuales como los hospitales (*service organizations*), a afiliados (*mutual benefit organizations*), a propietarios o accionistas (*service sector businesses*). Este panorama es mucho más complicado si se analiza etnográficamente y si se estudian las relaciones de poder. Los estudios antropológicos han enfatizado la forma como la gente que trabaja en este tipo de organizaciones elabora una serie de ideas y de clasificaciones en las que hace encajar a los individuos usuarios. Las perspectivas sociolingüísticas han señalado cómo los clientes pierden capacidad de negociación, son “desarmados” cuando los procedimientos de comunicación se oscurecen bajo una apariencia de neutralidad burocrática (Wright 1994:163) (Velasco Maillo et al. 2005).

Desde finales de los 70 en Gran Bretaña se ha venido proponiendo y discutiendo cómo los clientes podrían ganar poder, “empoderarse” (*empowerment*) frente a las burocracias estatales. Esta perspectiva luego pasó a los países del Tercer Mundo con una connotación muy clara hacia las desigualdades económicas y sociales. Pero en Gran Bretaña este concepto ha sido manejado por la nueva derecha y se ha asociado el empoderamiento de los clientes a la capacidad de elección entre organizaciones compitiendo en un mercado de servicios (Wright 1994:164). Las estructuras jerárquicas burocráticas se cuestionaron y se plantearon sistemas horizontales, fueron despedidos mandos medios, los trabajadores se empoderaron para tomar iniciativas, se habló de la calidad total; la línea que se fortaleció fue la de los trabajadores en contacto con los usuarios, los *front-line workers*. Pero la introducción de estas estrategias en el sector público ha tenido problemas pues la autonomía de los trabajadores en “la línea” ha sido contrarrestada por medidas fuertes muy centralizadas orientadas a la eficiencia.<sup>20</sup>

Mientras que el concepto de cliente es muy amplio en el contexto anglosajón, en Francia –también en los países de habla española- el concepto de “usuario” es hoy casi

---

<sup>20</sup> Wright señala que hay pocas etnografías que analicen este tipo de fenómenos recientes de introducción de nuevos estilos de gestión en el sector público. Menciona a Stanton 1989, Lipsky 1980 y en su libro trae algunas como la de Collins, McCourt Perring y J. Edwards que apuntan hacia una evaluación crítica de quién es empoderado por el “empoderamiento” (Wright 1994:166). En España hay trabajos etnográficos como los de Velasco y equipo (2005), posicionados desde los “sistemas expertos” de A. Giddens.

inseparable de “servicio público”: “Los usuarios del servicio público”, de unas instalaciones públicas, de un dominio público o de un bien público (la lengua, la moneda...). En ese sentido, lo que definiría al “usuario” no sería tanto el hecho de “usar”, sino su relación con la esfera pública.<sup>21</sup>

El “ciudadano” reposa sobre la representación y la delegación de poder, pero el usuario

“hunde sus raíces en la utilización concreta de los servicios de una organización (...) La democracia representativa se funda sobre la noción de ciudadano; el ciudadano es la parte de cada miembro de la sociedad que se abstrae de las contingencias y de los intereses particulares para elevarse al nivel del interés general. Por el contrario, el usuario es el particular, el único, el idiosincrásico; el usuario no es representable, salvo puede ser por él mismo” (Chauvière y Godbout 1992:307).

La noción de usuario, según Chauvière y Godbout no se opone a la de democracia, sino que es un complemento necesario. “A través del usuario, el ciudadano real puede ‘poner en su sitio’ los poderes que emanan de las estructuras intermediarias” (1992:308). En una democracia el estatuto del usuario viene a ser como una prolongación del de ciudadano, su legitimidad proviene del sistema democrático (del poder de los ciudadanos y sus representantes).

Si bien son difíciles de distinguir en la práctica, ciudadano y usuario tampoco se pueden reducir uno al otro, como tampoco se pueden asimilar -como sucede actualmente- al consumidor, ni tampoco se puede reducir el usuario al momento de la prestación del servicio.

Si se asume el punto de vista del usuario, la etnometodología y el interaccionismo tienen un aporte irremplazable, pero algunos han advertido el riesgo de aislar el encuentro entre usuario y productor de su contexto. “No se puede reducir el usuario a su relación –servil, cómplice o crítica- con un servicio dado. Las relaciones de servicio no son, en efecto, enteramente superponibles a las relaciones de uso” (1992:310). El usuario tiene una gama de modos de acción muy diversa: tomar la voz, participar o

---

21 Este uso cotidiano del término es diferente al que propone Certeau, mucho más centrado en el “uso” que en su relación con lo público (1990). Los servicios públicos se orientaron inicialmente, no tanto hacia el usuario o hacia los usos, sino hacia las infraestructuras desde una perspectiva ingeniera (Jeannot 1998:6-8). Por ejemplo, en el caso de la escuela en Colombia, la labor de Estado era prioritariamente construir escuelas y, sólo en forma secundaria, dotarlas y contratar a las maestras. .

coproducir, optar por, huir (abandonar) lo que lo define también por el no uso, por el uso negativo; dejarse captar por la oferta bajo su forma material o profesional...

En el caso de la educación, resulta difícil aplicar la lógica del consumidor y de la elección en el mercado, pues los mismos padres se dan cuenta pronto de que si exigen valores, no pueden mantenerse con la exterioridad y la distancia de consumidores, no pueden ver la escuela como un instrumento, y terminan implicados en forma necesaria en el proceso mismo de producción, puesto que intervienen valores morales, una visión del mundo y del futuro y del lugar de sus hijos. No es posible la ruptura entre el proceso de producción y el consumo, característica del mercado capitalista moderno.

\*\*\*\*\*

De lo que se trata ahora es de analizar en concreto esos procesos de coproducción de la escuela en un contexto en el que hay intereses fuertes por establecer un mercado educativo en Colombia en la educación básica y media a costa del sistema público. En principio no pretendemos concentrarnos en colegios públicos radicalmente privatizados, fenómeno más bien escaso, sino en colegios que, aunque siguen siendo de titularidad pública, reciben la presión de la ampliación del mercado y de las políticas para ampliarlo. Como plantean Gwartz, Ball, y Bowe (1995:180) los “mercados son diversos, complejos e inestables” y, “en la práctica, los mercados educativos son también altamente localizados. Muestran los efectos tanto del planeamiento como del azar, y tienen sus propias historias e idiosincrasias”. Por esta razón, fue necesario escoger colegios de grandes ciudades, pero también de pequeños pueblos donde resulta mucho más difícil establecer un verdadero “mercado” en sus dinámicas de elección y competencia.

El impacto de la ampliación del mercado puede analizarse en diferentes niveles y aspectos: en lo que se ha denominado “descomprensivización” de la escuela para el caso británico, es decir, debilitamiento del proyecto de escuela comprensiva para todos, integral, abierta, plural; en la equidad del sistema; en los contenidos y en el curriculum; en la escuela como organización y en los procesos administrativos y de gestión; en los procesos de toma de decisiones y en la configuración del poder,

autonomía escolar; en las maestras; en su relación con el entorno; en su relación con los padres de familia; en las relaciones con la administración...

Nuestro interés, más que orientarse hacia las mismas políticas educativas o sociales, apunta a entender la forma como diferentes actores sociales reciben, rechazan, negocian, resitúan en la práctica y resignifican los cambios y las reformas propuestos desde las administraciones públicas, los gobiernos nacionales o locales, o los organismos internacionales, y cómo de esta forma se construyen ellos mismos como actores, coproducen la escuela y presionan al cambio de las reformas sobre la marcha o a la adopción de nuevas reformas. Esto implicaría, como propone Vries (1997), no sólo analizar los cambios a la luz de las políticas sociales, laborales o educativas –que es lo que se ha venido haciendo en una lectura de arriba hacia abajo-, sino también las políticas a la luz de los cambios.

Nos situamos, pues, no tanto en los saberes escolares, en el currículo, en la enseñanza, en la interacción en el aula, en los textos educativos, en la integración de las minorías, en la educación multicultural o en la arquitectura escolar como tales, sino en la escuela, en el centro escolar, en la institución educativa, problematizada en su vinculación con el Estado, la comunidad, el mercado o con la sociedad civil; en la escuela como lugar donde se construye y se negocia cotidianamente en las prácticas el sentido de la educación pública y de lo público.

Nos interesa también, como se habrá podido apreciar en el planteamiento del problema contribuir a realizar una crítica de la visión de la escuela que se construye desde el *management*, la gerencia, la eficiencia y la empresa, desde la racionalidad técnica e instrumental de la gestión. Y esta crítica nos gustaría hacerla mostrando qué pasa con las políticas, con los discursos, con las consignas (*restructuring, reinventing, reengineering, outsourcing, rightsizing, privatizing, deregulation, liberalization*), con las técnicas organizacionales en la práctica en las escuelas colombianas, es decir, mostrando las dinámicas institucionales desde otras perspectivas.



### 3. Enfoque metodológico

El enfoque que orientó la construcción de los dispositivos de producción de los datos ya ha sido esbozado en parte en las páginas anteriores, pues resultaba difícil deslindar la construcción teórica del problema del enfoque metodológico: “es la aproximación teórica al objeto, y no el objeto en sí mismo, quien inspira la construcción del método” (Bericat 1998:98), aunque no se puede negar que el trabajo de campo y el tipo de interacciones que allí se producen también imponen sus condiciones. Por ello, adicionalmente a lo ya dicho en el capítulo anterior y fruto de los procesos de negociación en campo, hemos de hablar también de investigación colaborativa, de investigación-acción y de auto-observación.

Las relaciones entre el investigador y un grupo de directivas y maestras (en activo y pensionadas) al igual que varios grupos de estudiantes que me acompañaron y colaboraron en varios momentos del proceso se regularon, en buena parte, según un modelo que ha sido denominado investigación colaborativa (*collaborative research, collaborative action research o interactive research and development* (Bartolomé Pina 1986) que pertenece al ámbito de la investigación-acción. En este modelo, investigadores y maestras co-investigan. Es decir, las maestras o directivas no son simplemente “informantes” o colaboradoras, sino que también contribuyen a formular los objetivos, sugieren y cuestionan metodologías e instrumentos, producen e interpretan la información.

La investigación colaborativa hunde sus raíces en la investigación-acción, con una amplia tradición no sólo en el ámbito educativo y en la sociología (Orlando Fals Borda, profesor de la Universidad Nacional de Colombia), sino también en la antropología, como los trabajos de Sol Tax en las reservas norteamericanas a mediados del siglo XX,

los trabajos de los antropólogos colombianos y extranjeros con las comunidades indígenas del sur del país desde los años 70 (por ejemplo, Joanne Rappaport con los nasas, Luis Guillermo Vasco con los guambianos e incluso, si se me disculpa la autoreferencia, mis trabajos etnomusicológicos con los nasas), o las investigaciones en el campo de la antropología de las organizaciones (Greenwood 2000). De 1997 a 1999 en el Programa RED de la U. Nacional promovimos una experiencia en cierto modo innovadora en este sentido con una veintena de directivas docentes de diversos lugares del país, fruto de la cual fue un libro que en buena medida resultó pionero en Colombia en el estudio de las condiciones de trabajo y de las actuaciones de las rectoras y directoras de escuela (Miñana Blasco 1999). En esa investigación se aplicaron extensivamente una serie de estrategias de auto-observación por parte de las directivas participantes, algunas de las cuales retomamos aquí.

Este trabajo se aborda, pues, desde estrategias diversas que se construyen en interacción con otros actores sociales, con los objetos de estudio y desde las tradiciones investigativas anteriormente señaladas. En concreto, se participó en eventos y reuniones con la administración local, regional o nacional. Algunos datos se produjeron en el contexto de un proceso de reflexión y de formación de las docentes y directivas, aprovechando los vínculos que se tienen con las directivas y docentes de la capital y la experiencia y las publicaciones previas del equipo. Se utilizaron cuestionarios de respuestas abiertas, textos libres, entrevistas, conversaciones con las maestras y directivas (tertulias quincenales de dos horas durante dos años), se realizaron talleres para construcción de la memoria y se consultaron fuentes documentales, prensa, radio y televisión, legislación educativa, jurisprudencia. También se encuestaron muestras representativas de rectoras, coordinadoras, maestras y estudiantes de grado 11° en Bogotá en 2004.

Igualmente se llevó un diario de campo, se realizaron conversaciones informales y entrevistas formales con diferentes tipos de agentes, estas últimas transcritas en su mayoría íntegramente; se observaron y grabaron programas de televisión en los que se realizaban debates sobre temas educativos en franjas de la televisión comercial o en espacios institucionales financiados con fondos públicos; se estudió igualmente publicidad de empresas privadas y del Estado en torno a campañas educativas; se escucharon casi todos los programas de radio del sindicato de maestras de Bogotá

(ADE) que emiten los domingos en la mañana de 8 a 9; se realizó un seguimiento sistemático de la prensa de circulación nacional desde 2001 hasta inicios del 2005 y, en forma menos exhaustiva de años anteriores; se revisaron boletines y periódicos institucionales tanto del Ministerio de Educación Nacional como de la Secretaría de Educación de Bogotá, de asociaciones de maestras y sindicatos, y se revisaron exhaustivamente la legislación colombiana sobre educación desde 1991 hasta comienzos de 2005, los planes de desarrollo nacionales y locales de las regiones estudiadas, los informes de gestión de las administraciones, las páginas WEB institucionales, los estudios e informes de tipo estadístico producidos por diferentes niveles del Estado y otros contratados con agencias privadas.

En cuanto a la dimensión temporal el trabajo, éste ubica sus antecedentes remotos en el surgimiento de la educación pública en los Estados-nación en el siglo XIX; en la década de 1980 para el panorama internacional de las políticas educativas y el debate ideológico, pues en esos años se empezaron a implementar en forma sistemática las nuevas reformas en Chile, Gran Bretaña y EEUU, principalmente; y en los años 90 para el caso colombiano, por el impacto de la nueva Constitución política de 1991. Respecto a indicadores sociales y educativos de Colombia se tomaron cifras desde la década de los 90 hasta el 2004 con el fin realizar un seguimiento en el nivel macro a las políticas y establecer algunas comparaciones entre los últimos gobiernos. El trabajo de campo específico se realizó en los años de 2003, 2004 y 2005, si bien se tienen en cuenta experiencias personales y materiales de primera mano de trabajos de campo realizados en el contexto de otras investigaciones, desde 1986 hasta el 2000. Durante los años 2001-2002 mientras se cursaron los estudios para obtener el DEA en la Universidad de Barcelona, también se estuvo atento a las transformaciones educativas en Colombia a través de Internet (visita a las páginas WEB institucionales, prensa digital y comunicaciones personales vía telefónica y por e-mail). Lo anterior quiere decir que se asume una perspectiva diacrónica, que hay un esfuerzo por situar temporalmente los datos, y que no se hablará de un “presente etnográfico”; en segundo lugar, que se tendrá un marco que abarca los años 80 para el contexto internacional, y los 90 para el caso colombiano; igualmente, se analizará en forma más detallada el período de 1994 (año en que se aprueba la Ley 115, ley general de educación en el contexto de la nueva Constitución) a 2005; finalmente, habrá una posibilidad de estudiar en detalle el período 2003-2005 por el trabajo de campo

realizado en esos años. Esta gradación temporal que funciona a manera de zoom y las herramientas de producción de datos específicas para cada nivel de “acercamiento” o de escala, imponen una serie de restricciones de las que tenemos una cierta conciencia, al igual que las preferencias teóricas. Es de esperar que el análisis sea más weberiano para el pasado remoto y más estratégico por lo que hace al presente etnográfico. En realidad, a pesar de la perspectiva diacrónica, no se pretende hacer historia de la educación, sino algunos esbozos genealógicos que han servido para tomar distancia de una lectura de la escuela basada en principios, en ideales o en deberes ser, o en la legislación, muy propia de los profesionales de la educación, pues el trabajo motivado por principios es un mecanismo que le permite a uno desrutinizarse su labor y dotarla de cierto sentido y trascendencia. Igualmente, el recuerdo personal y de las personas entrevistadas o participantes en unos talleres de construcción de la memoria, así como la revisión documental y de prensa van a ser determinantes para el período de los ochenta y los noventa. El trabajo de campo durante 2003-2005, con información de primera mano, va a darle un peso específico a estos años, lo que no tiene que ver con que tuvieran una importancia especial para el problema que se pretende abordar. La victoria del sindicalista Luis “Lucho” Garzón en las elecciones para alcalde de la capital para el período 2004-2007, resultó muy interesante en cuanto se va a generar un contrapunto entre la administración central (Presidencia y Ministerio de Educación) y local (Alcalde y Secretaría de Educación). En este período de campo la información de primera mano va a ser más abundante y variada, incluyendo –además de observaciones y entrevistas- noticieros de televisión, publicidad televisiva y domiciliaria, debates en el Congreso, programas de radio. Con la ventaja, además, de vivir las noticias en el momento que se producen y palpar algunas reacciones de las personas cercanas a uno.

Esta tesis ha sido posible gracias a 9 proyectos financiados que dirigí o en los que participé entre 2001 y 2005 relacionados con la temática de la tesis y que permitieron realizar el trabajo de campo y visitar varias poblaciones en Colombia.<sup>22</sup> Éstos se han

---

<sup>22</sup> TOEC. 2003 - 2004 Transformación de la organización escolar y política educativa en Colombia  
AEBO. 2004 La autonomía escolar en el contexto de las recientes reformas educativas en Bogotá  
CACU. 2004 Caracterización, acompañamiento in situ, elaboración de planes de mejoramiento institucional de las instituciones educativas de los municipios de Fómeque, Ubaque, Quetame, Fosca, Une y Chipaque del Departamento de Cundinamarca  
AETE. 2004 - 2005 Alternativas educativas para el mejoramiento de niños, niñas y jóvenes en el tiempo extraescolar.  
Descripción: Caracterizar la oferta de servicios, programas y actividades de carácter artístico cultural, deportivo, laboral, ambiental, académico científico con que cuentan las entidades,

realizado institucionalmente al interior del equipo de investigación del Programa RED de la Universidad Nacional de Colombia<sup>23</sup>, del que formo parte como investigador desde 1997.

Como se deduce de lo anterior, el material etnográfico producido no sólo consiste en los diarios de campo y en las entrevistas realizadas por mí en forma directa (que probablemente hubieran resultado fuentes suficientes), sino en un ingente material de más de 2000 páginas producido por co-investigadores y estudiantes auxiliares de campo que trabajaron bajo mi dirección, aunque no siempre empleando mis preguntas de investigación. Por ello, cuando se cite información proveniente de diarios e informes producidos por otros co-investigadores o asistentes en situaciones o contextos donde no participé directamente en el proceso de producción, se mencionará la fuente y la autoría.

Navegar por este inmenso volumen de información de campo sin desfallecer en el intento fue posible gracias a su registro y codificación sistemáticos por el estudiante David Díez –ahora recién graduado como antropólogo- en el programa NVivo, de

---

empresas, organizaciones u ONG e identificar los intereses, gustos de los niños, niñas y jóvenes de grados 8 a 11 de las 20 localidades de Bogotá.

CODE. 2003 Investigación sobre convivencia, conflictos y democracia. Estado del arte y análisis de experiencias

PRIS. 2003 Prospección, monitoreo y rescate arqueológico en el corredor vial Briceño-Tunja-Sogamoso. Impacto social.

Descripción: Dentro de un contrato entre CSS Constructores S.A. y la Universidad Nacional de Colombia para la Prospección, monitoreo y rescate arqueológico en el corredor vial Briceño - Tunja - Sogamoso, se constituyeron varios subproyectos de investigación arqueológica y de antropología social y cultural. En concreto, el subproyecto en el que participé con 15 estudiantes, se ocupó de “El pasado indígena en los discursos y prácticas locales de 13 municipios de Cundinamarca y Boyacá”.

EICA. 2003 - 2004 Educación indígena en el Cauca Andino

Descripción: Proyecto que integra investigación y extensión. Desde el punto de vista investigativo se ocupa de dar cuenta de los procesos de educación indígena en el Cauca y de su impacto en el movimiento indígena caucano y colombiano. Desde la extensión se realizan cursos con líderes indígenas y maestras bilingües.

PIC. 2001 - 2005 Currículo, interdisciplinariedad y trabajo cooperativo: proyectos escuela-universidad

Descripción: trabajo de investigación que, aunque no estaba directamente relacionado con la temática de la tesis, permitió visitar varios colegios en el Caribe y en Bogotá y conocer el impacto de las reformas en las innovaciones pedagógicas. A este proyecto vinculé estudiantes de la carrera de antropología en sus salidas de campo y aportaron informes, entrevistas y diarios de campo, algunos de cuales son de utilidad para la tesis.

BASE. 2001 - 2002 Creación de una base de actualización documental en gestión y política educativa

Descripción: este trabajo de investigación financiado por la UNESCO permitió una exhaustiva revisión bibliográfica y de la WEB con el apoyo de una veintena de estudiantes sobre política educativa en América Latina.

<sup>23</sup> Grupo reconocido en categoría A por COLCIENCIAS, un equivalente en Colombia –salvadas sean las distancias- al CSIC español o al CNRS francés.

Qualis Research. Allí se consignaron de forma cuidadosa y paciente, en especial, las noticias de prensa de los periódicos de circulación nacional (*El tiempo*, *El espectador*) y algunos regionales, artículos de revistas noticiosas y de opinión, transcripciones de las tertulias y entrevistas realizadas, y algunos diarios de campo. David Díez también transcribió la mayoría de las entrevistas y tertulias grabadas que conduje en estos dos últimos años. El procesamiento, organización y análisis de la información de tipo cuantitativo producida y el procesamiento de la información estadística de tipo oficial se hizo a través de programas como Excel y SPSS. En esta labor colaboraron especialmente el joven economista Carlos Reverón y el estudiante de sociología Juan Ávila. Los mapas fueron elaborados o adaptados de la cartografía oficial por la geógrafa Ángela Niño.

El balance del trabajo de campo donde se realizaron observación directa y entrevistas nos exige precisar el locus de investigación a las secretarías de educación (entidades que manejan la educación en un municipio o departamento –provincia-) y algunos colegios de las siguientes ciudades y poblaciones de Colombia: Bogotá, principalmente (la capital del país con más de siete millones de habitantes –tres colegios-). En segundo lugar, algunos municipios del Departamento del Atlántico en el Caribe colombiano (el Distrito de Barranquilla, una ciudad de millón y medio de habitantes –dos colegios-, Soledad de unos 340.000 habitantes –un colegio-, Galapa –un colegio- y Baranoa –un colegio-). En tercer lugar, algunos municipios del oriente del Departamento de Cundinamarca, una zona rural al oriente de Bogotá (Fosca, Quetame, Chipaque, Fômeque, Ubaque y Une, aunque mi estadía se concentró en el pequeño municipio de Fosca con tres colegios y una veintena de escuelas rurales) y de Boyacá (especialmente Sotaquirá –un colegio-). Finalmente, se dispone información de primera mano por el trabajo de campo entre los indígenas nasas desde 1980, en la región andina del Departamento del Cauca, al sur del país.

Es decir, que se realizó trabajo de campo y observación directa de algunas instituciones educativas a manera de estudios de caso (en concreto y en forma sistemática, tres instituciones durante tres meses en Bogotá y tres instituciones durante otros tres meses en Cundinamarca); se visitaron durante períodos breves de una semana a quince días (dos o tres veces en el año) instituciones educativas en el Departamento del Atlántico (Soledad, Baranoa, Galapa, Palmar de Varela) y el Distrito de Barranquilla. El

nivel de “establecimiento” es adecuado para un análisis comparativo intra-nacional, que era nuestro propósito (Friedberg 1997:248).

Por lo que hace a la elección de los locus, mientras que había unos lugares predeterminados por una trayectoria previa (como el Departamento del Atlántico con el que venía trabajando desde 1997 o los nasas en el Cauca desde 1980), otros -que estaban previstos inicialmente- no se tuvieron en cuenta pues no se dieron las condiciones para realizar el trabajo de campo (Ibagué, Villavicencio). Finalmente, aparecieron otros, fruto de los proyectos de investigación financiados que favorecieron el desplazamiento y la presencia en el campo (Boyacá y Cundinamarca, en municipios muy rurales pero cercanos a la capital) (ver Mapa 1 al final de este capítulo).

La razón por la que se escogieron tres regiones de Colombia y no se concentró el campo en un solo colegio tiene que ver con el tipo de problema que se estaba construyendo. La permanencia prolongada en una institución hubiera permitido palpar en muchos más detalles de la cotidianidad el impacto de las reformas y cómo se posicionaban los actores en esa institución, pero no dar cuenta de la diversidad en la manera que lo hacían los actores de diferentes instituciones escolares, marcadas por trayectorias y condiciones locales y regionales específicas. Igualmente este abordaje permitió observar la forma como se jugaban las relaciones interinstitucionales en el nivel local o municipal. Por ejemplo, en el municipio de Fosca, que únicamente cuenta con tres colegios de secundaria y varias escuelas de primaria (todos públicos), se pudieron analizar las estrategias que utilizan tanto los padres de familia como las mismas escuelas para clasificar y distribuir los niños y jóvenes según criterios y dispositivos muy parecidos a los que se dan en contexto más competitivo y de mercado con presencia de colegios privados como es el de Bogotá o el de Barranquilla. Igualmente se pudo apreciar el surgimiento de mecanismos de competencia entre municipios para atraer estudiantes y, así, cooptar los recursos del Ministerio. La comparación entre un municipio rural con un solo colegio, otro con tres colegios (todos públicos), otro donde competían colegios públicos y privados en el medio rural pero bajo la influencia de una gran ciudad, y dos grandes ciudades, una la capital y otra en provincia resultó un ejercicio de una riqueza impresionante. Ya que el interés no radicaba en las interacciones en el aula, ni en los aspectos propiamente pedagógicos, sino en procesos de tipo institucional e interinstitucional más generales, considero a

posteriori que la decisión de ampliar el campo fue acertada. El ejercicio comparativo que realizó, por ejemplo, Díaz de Rada con dos colegios de Madrid, fue también necesario para poder llegar a las conclusiones que se propuso (1996). De todas formas, y para los alcances propuestos, un trabajo focalizado para cada institución o para cada pequeño municipio durante unos tres meses, es más que suficiente para abordar el tipo de problemas que me había propuesto inicialmente. No obstante, la duración total del trabajo de campo fue de unos tres años (2003, 2004 y buena parte de 2005), sin contar con la experiencia y el conocimiento previo del campo concreto desde 1997 en varios de los lugares visitados (Costa Atlántica y Bogotá).

Se ha manejado información de otros lugares de Colombia, pero el trabajo de campo directo se ha basado en los lugares mencionados. Si bien el título de la tesis habla de “Colombia” por abreviar, en realidad, las grandes diferencias regionales propias de un país altamente fragmentado con un débil sistema educativo público, no permiten que hablemos de “Colombia” con propiedad. El sistema educativo en la región cafetera o en los territorios amazónicos de frontera, por poner únicamente dos ejemplos, presentan características bastante diferentes a las aquí señaladas.

Un sesgo inevitable que surge de las condiciones en que se realizó la mayor parte del trabajo de campo, en el contexto de proyectos de investigación y consultorías financiadas por el Estado u organismos internacionales, tiene que ver con una dimensión “aplicada” de la investigación, no exclusivamente teórica (el enfoque aplicado fue evidente en 5 de los 9 proyectos: AEBO, CACU, AETE, CODE y PIC). No obstante, esta dimensión aplicada fue muy útil para construir una presencia significativa en campo, problema que tiene profundas implicaciones en el resultado de la investigación, como se evidencia en la etnografía de dos institutos en Madrid realizada por Ángel Díaz de Rada (1996) (ver también Velasco Maillo y Díaz de Rada 1997:145). En este sentido hay que anotar que ninguno de los proyectos “aplicados” tuvo que ver con la evaluación de los centros educativos o de las docentes. Aunque en estos años recibimos en el equipo varias propuestas de la administración para evaluar distintos niveles del sistema educativo, algunas de ellas muy tentadoras desde el punto de vista económico, sistemáticamente nos negamos a involucrarnos en procesos donde nuestro grupo de investigación asumiera una posición evaluadora. Esto, tanto por razones éticas, como por convicciones académicas frente a la evaluación, como por la

necesidad del equipo de construir una relación de colegaje con las maestras y directivas y una confianza para la realización de posteriores proyectos. Esta determinación ha tenido profundas implicaciones para nuestro equipo de investigación, pues otros grupos de la misma universidad que aceptaron este tipo de proyectos evaluadores han perdido toda legitimidad y confianza frente al magisterio del país.

La opción metodológica en cuatro de los nueve proyectos (AEBO, CACU, EICA y PIC) fue por un enfoque de investigación colaborativa entre los actores implicados y los investigadores externos, opción que comentamos en páginas anteriores (ver también Velasco Maillo y Díaz de Rada 1997:113).

Otra característica que marca ocho de los nueve proyectos (a excepción de TOEC) y que tiene impacto en la tesis es que se llevaron a cabo por equipos bastante numerosos de investigadores, conformados por un buen número de estudiantes de cursos avanzados (provenientes sobre todo de antropología y sociología, pero también de psicología, geografía, economía, estadística e ingeniería de sistemas), jóvenes y talentosos profesionales recién graduados de la universidad (varios de ellos con tesis de grado meritorias), profesores de la UN de diferentes disciplinas y profesionales senior de diferente procedencia. Esto plantea complejos problemas operativos y de coordinación, pero también de autoría, reflexividad, triangulación, de fronteras disciplinarias... que nos remiten a las condiciones en que hoy se realiza la investigación y que Michael Gibbons y sus colaboradores han denominado el “modo 2” en su libro *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas* (1997).<sup>24</sup> Hay que reconocer que nuestro trabajo, una investigación sobre

---

<sup>24</sup> Gibbons y colaboradores sostienen la emergencia de una nueva forma de producción del conocimiento científico, social y cultural que denominan “modo 2” y que está sustituyendo o reformando instituciones, disciplinas, prácticas y políticas, al tiempo que coexiste –y se nutre– del modo tradicional –“modo 1”-. Este nuevo modo de producción “afecta no sólo a qué conocimiento se produce, sino también a cómo se produce, el contexto en el que se persigue, la forma en que se organiza, el sistema de recompensas que utiliza y los mecanismos que controlan la calidad de aquello que se produce (...) funciona dentro de un contexto de aplicación en el que los problemas no se hallan encuadrados dentro de una estructura disciplinar, sino que es transdisciplinar, antes que mono o multidisciplinar. Se lleva a cabo en formas no jerárquicas, organizadas de forma heterogénea, que son esencialmente transitorias” (1997:7-8). La expansión del mercado para el conocimiento y la creciente comercialización de la ciencia (no sólo la tecnología), fruto de la intensificación de la competencia internacional en los negocios y en la industria, se liga a que en el “modo 2” el descubrimiento, la aplicación y el uso del conocimiento están integrados. Las fronteras entre las organizaciones también se borran y, para comercializar el conocimiento –hoy altamente rentable– se buscan nuevos vínculos entre universidades, laboratorios gubernamentales y empresas privadas. Paradójicamente, la alta competencia en el “modo 2” sólo es posible en un contexto de colaboración, lo que lleva a la incesante movilidad y reconfiguración de recursos, conocimientos y habilidades.

la educación en el “nuevo capitalismo”, se ha realizado en buena parte bajo las lógicas de producción de conocimiento emergentes en ese capitalismo, algo que sin duda tiene implicaciones epistemológicas.

A lo largo de estos años en el equipo se han publicado una serie de materiales y documentos relacionados con la temática de la tesis. De tres de ellos únicamente hemos tomado unos pequeños párrafos y notas de pie de página; otro texto es la base del capítulo 4.2. “La educación desde la perspectiva neoliberal”, aunque únicamente se retoman párrafos de mi autoría; una ponencia presentada en el 9º Congreso de Antropología en Barcelona mientras realizaba los estudios doctorales, esboza algunos de los aspectos que luego se convertirían en el planteamiento del problema (capítulo 2).<sup>25</sup>

---

Boltanski y Chiapello, desde otra perspectiva y refiriéndose a los vínculos entre la gestión empresarial y las ciencias sociales hoy, también señalan que “la facilidad con la que se ha extendido la referencia a las redes, la velocidad de la difusión de investigaciones especializadas y los nuevos usos a los que han dado lugar vuelven azarosa toda tentativa de trazar una línea de separación precisa entre una utilización ‘científica’ y una utilización ‘ideológica’ de los temas reticulares” (2002:205).

<sup>25</sup> *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*, con Graciela Bolaños – Abelardo Ramos y Joanne Rappaport, Bogotá: Consejo Regional Indígena del Cauca – Programa de Educación Bilingüe e Intercultural – Terre des Hommes, 2004, p. 295. ISBN 958-33-6434-7.

*Interdiscipliniedad y currículo: construcción de proyectos escuela- Universidad : memorias*, Ed. a cargo de Carlos Miñana Blasco, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia - Programa RED, 2001, p. 288. ISBN 958-97047-2-7

*En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999, 200 pág. ISBN 958-96166-6-6

Miñana Blasco, Carlos, y José Gregorio Rodríguez. 2003. “La educación en el contexto neoliberal,” en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Editado por D. I. Restrepo Botero, pp. 285-321. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. [www.unal.edu.co/red](http://www.unal.edu.co/red). ISBN 958-9307-35-3.

“Entre el Estado y el mercado: la construcción de lo público en los centros escolares”, en *Cultura y Política. Actas del 9º Congreso d’Antropología (Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español)*, Barcelona 4-7 de septiembre de 2002. ISBN 84-607-7889-4, 2003.

Igualmente, aunque no están publicadas, se escribieron las siguientes ponencias:

“¿Tiene sentido hoy hablar de políticas públicas en educación artística?” ponencia central en el IX Foro Pedagógico Distrital, Bogotá, 16 y 17 de junio de 2004, 24 pág.

“Las nuevas Instituciones Educativas y la construcción de lo público en la escuela”, 31 pág. Ponencia en el II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública (Bogotá, 2, 3 y 4 de octubre de 2003, Hotel Tequendama), organizado por la federación nacional de sindicatos FECODE y sus filiales, con participación de invitados internacionales.

“Escuela, Estado y mercado. Estrategias de los actores en la coproducción de la escuela pública” (31 pág.), ponencia en el Simposio “Estado / sociedad: Representaciones mutuas e interacciones” del X Congreso de Antropología en Colombia, Manizales (22-26 de septiembre de 2003).

Conferencia titulada “Socialización y educación, naturaleza y cultura”, en el Seminario sobre Naturaleza, cultura y política, organizado por Universidad Pedagógica Nacional (Edificio de Postgrados, 11 al 14 de agosto de 2003).

Conferencia central en la plenaria del día 5 de junio titulada “Educación, etnoeducación y neoliberalismo: el punto de vista de los ‘nativos’ (neoliberales)” (18 pág.) y ponencia en el simposio de Etnoeducación y pedagogía el día 6, titulada “Repensando –otra vez- socialización, naturaleza y cultura” (19 pág.). III Congreso Universitario de Etnoeducación, organizado por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, del 3 al 7 de junio de 2003.

Aunque algunos de los lectores de este trabajo tal vez no conozcan de primera mano la problemática colombiana consideramos que no era necesaria una presentación de la historia del país y de sus características generales (población, forma de gobierno, características físicas, sistema educativo, etc.) pues existe numerosa información actualizada en Internet de fácil acceso, incluso en la página WEB de la Universidad de Barcelona (Fundació Solidaritat 2005) y publicaciones de síntesis (Kalmanovitz y López E. 2004), (Kalmanovitz 2001), (Sarmiento Angulo et al. 2001), (Urrutia Montoya y Posada Posada 2004), (Junguito y Rincón 2004), (Muñoz Vila y Pachón 1996).

A continuación, no obstante, presentamos una tabla que sirve para situar cronológicamente gobernantes, planes de gobierno y leyes más significativas en el período estudiado (ver Tabla 1).



Mapa 1. Colombia. Localización del trabajo de campo.





Tabla 1. Cronología de gobernantes y planes de gobierno en Colombia y Bogotá (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004/5
Presidente	César Gaviria Trujillo				Ernesto Samper Pizano				Andrés Pastrana Arango				Álvaro Uribe Vélez		
Plan Nacional	La revolución pacífica				El salto social				Cambio para construir la paz				Hacia un Estado comunitario		
Ministro Educación	Alfonso Valdivieso	Carlos Holmes Trujillo	Maruja Pachón		Arturo Saravia Better	María Emma Mejía Olga Duque	Jaime Niño Díez		Germán Bula Escobar	Francisco José Lloreda	Cecilia María Vélez White				
Alcalde Bogotá	Juan Martín Caicedo Ferrer		Jaime Castro			Antanas Mockus - Paul Blomberg		Enrique Peñalosa Londoño		Antanas Mockus		Luis Eduardo Garzón			
Plan Distrital			Prioridad social Acuerdo 31/92			Formar ciudad Decreto 295/95		Por la Bogotá que queremos Acuerdo 6/98		Para vivir todos del mismo lado Decreto 440/01		Bogotá sin indiferencia			
Secretario de Educación Bogotá	Francisco Noguera	Omar Mejía Báez	José Ignacio Andrade	Abel Valoyes	Eduardo Barajas	José Luis Villaveces		Cecilia María Vélez White		Margarita Peña Borrero		Abel Rodríguez Céspedes			
Algunas leyes más significativas		Constitución nacional			Ley 115 General de Educación						Ac.01 Ley 715				
Políticas del Banco Mundial	Consenso de Washington								Consenso de Santiago						

Carlos Miñana, 2006



## 4. En nombre de la libertad

Existe, pues, una relación escondida entre estas dos palabras: libertad y comercio

Alexis de Tocqueville

Si el gobierno tuviera en mente exigir a todos los niños una buena educación, debería evitar el problema de proveerla. Debe dejar a los padres obtener la educación donde y como ellos gusten, y limitarse a ayudar a pagar las matrículas de los niños de las clases más pobres, y a sufragar los gastos escolares completos de aquéllos que no tienen quien pague por ellos.

J.S. Mill, *On Liberty*<sup>26</sup>

Confiar la instrucción pública al Estado es una maquinación aviesa tendiente a moldear la mente humana de tal manera que no exista la menor diferencia de un individuo a otro; el molde utilizado a tal efecto es el más grato al régimen político imperante, ya se trate de una monarquía, una teocracia, una aristocracia, o bien a la opinión pública del momento; en la medida en que tal cometido se realiza con acierto y eficacia, queda entronizado un despotismo sobre la inteligencia de los humanos que más tarde, por natural evolución, somete a su imperio el cuerpo mismo de la gente.

J.S. Mill, *On Liberty*<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Colocando esta cita de John Stuart Mill (1806-1873, libro publicado en 1860) (1909) al inicio de su conferencia titulada "Market Forces in Education", tal como se hace aquí, iniciaba Harry Anthony Patrinos, del Banco Mundial, en el evento titulado "Education: the Point of View of the Economists" en 1999, organizado por el Banco y la Universidad del País Vasco en España. El documento se puede consultar por internet en la página oficial del World Bank (1999).

<sup>27</sup> Esta otra cita también sirve para encabezar el capítulo XXIV sobre la Instrucción pública e investigación científica de *Los fundamentos de la libertad*, de Hayek en 1960.

En este capítulo se presenta el contexto internacional en el que se sitúa el actual debate sobre la educación y, en concreto, la educación pública. Se hace énfasis en el debate ideológico y doctrinal, y se centra en el discurso denominado neoliberal que hoy resulta hegemónico en el contexto de la globalización. Enuncia los argumentos que se enarbolan para justificar determinado tipo de medidas y de cambios en los sistemas y en los centros educativos. Para ello se expone la doctrina neoliberal en torno a la educación de una forma sintética a partir de las formulaciones de Hayek (1960) y de algunos de sus seguidores, para a continuación realizar un breve seguimiento de la forma como se ha usado en los manifiestos de los organismos internacionales que actualmente orientan los cambios educativos globales. A través de dicho ejercicio se va caracterizando el nuevo macrocontexto educativo desde la década de los 90 y un esquemático panorama internacional.

Como dijo Durkheim,

“La educación, en uso en una sociedad determinada y considerada en un momento determinado de su evolución, es un conjunto de prácticas, de maneras de proceder, de costumbres que constituyen hechos perfectamente definidos y cuya realidad es similar a la de los demás hechos sociales (...) Constituyen (...) auténticas instituciones sociales (...). Basta con tomar conciencia de la fuerza imperiosa con la que esas prácticas se imponen a nosotros. Es del todo vano creer que educamos a nuestros hijos según nuestros deseos. Nos vemos impelidos a seguir las reglas que imperan en el medio social en el cual nos desenvolvemos (...) Nos vemos sumidos en una atmósfera de ideas y de sentimientos colectivos que no nos es posible modificar a nuestro antojo; y es, precisamente, sobre ideas y sentimientos de ese tipo que se cimentan las prácticas educacionales. Son, por consiguiente, cosas distintas de nosotros, puesto que nos resisten, realidades que tienen de por sí una naturaleza definida, sentada, que se impone a nosotros; por lo tanto, puede resultar instructivo observarla, tratar de conocerla, con el único fin de conocerla.” (1999:76-77).

Este primer capítulo se dedicará, pues, a describir y analizar esa “atmósfera de ideas y de sentimientos colectivos” en que “se cimentan las prácticas educacionales”.

## 4.1. El pensamiento educativo liberal

Puesto que vamos a analizar la educación en un sistema capitalista que se dice democrático, no abordaremos las ideologías y tradiciones de pensamiento que niegan frontalmente este modelo, sino aquéllas que lo presuponen o que lo aceptan al menos como “el menos malo” de los posibles modelos de organización social. Si nos reducimos, pues, al pensamiento liberal, pero en un sentido amplio, Sánchez Ferrer (1996:91-92) plantea que hay tres posiciones filosóficas predominantes en torno a la forma como la tradición liberal concibe las relaciones entre educación y democracia o, en un sentido más amplio, tres formas de encarar las cuestiones centrales en una teoría política de la educación:

“Para algunos autores, es el sistema educativo formal el que ha de estar imbuido de ciertos valores comunes y transmitirlos por igual a todos los ciudadanos, independientemente de las creencias particulares que éstos -en realidad, los padres de los niños- profesen. Para otros, el sistema educativo formal ha de poseer un carácter más neutral y, a partir del respeto a todas las creencias, presentar las distintas variedades de pensamiento y cultura existentes en la sociedad para que los niños escojan por sí mismos; en este caso, la socialización democrática se produciría no tanto a través de la inculcación de valores comunes como de la exposición a la diferencia y el aprendizaje a partir de la libertad de elección. Por su parte, para otros, el sistema educativo ha de reflejar la libertad de creencias de los padres, quienes deben tener derecho a escoger el tipo de educación que desean para sus hijos; la inculcación de valores democráticos en los jóvenes, aunque necesaria y deseable, no se haría tanto a través de la imposición por el Estado de ciertos contenidos educativos como de las propias iniciativas sociales, en las que, desde convicciones liberales, habría que confiar. De manera simplificada, estas tres posturas podrían denominarse “comunitaria”, “neutral liberal” y “libertaria” o de “pluralismo segmentado””.

En cada una de tres estas posiciones tendríamos una amplia gama de opciones como, por ejemplo, en la denominada “comunitaria”, la tradición anglosajona (John Dewey o James Mill), o la visión republicana francesa de la educación (Jules Ferry, también el Durkheim<sup>28</sup> más funcionalista); en la segunda, podríamos mencionar a Bruce

---

<sup>28</sup> Para Durkheim la educación tiene “ante todo, una función colectiva” y por lo tanto “es imposible que la sociedad se desinterese de semejante coyuntura” (1999:61). A través de la educación se

Ackerman (1980) y en general las posiciones multiculturalistas y relativistas frente a la escuela; y en la tercera, que es la que desde algunos sectores se ha venido denominando “neoliberal” (“libertaria” o “libertariana” – *libertarianism*- en términos de sus autores), habría que citar a John Stuart Mill y a Friedrich von Hayek. También encontraríamos esfuerzos filosóficos por conciliar varias modalidades, como el de John Rawls (1996) por armonizar la primera con la segunda, aunque su propuesta pareciera no ser muy viable en sociedades bastante polarizadas o con arraigados fundamentalismos, además de que “termina por dotar a un conjunto histórico específico de disposiciones del carácter de universalidad y racionalidad (...) anulando la dimensión del conflicto y el antagonismo en la esfera de lo público” (Acquarone y Caleri 1999:320-321); también Amy Guttmann intenta conjugar las tres modalidades posicionada desde la primera y abriendo el margen de actuación a las otras dos, aunque su análisis y su propuesta son muy específicos para el caso norteamericano (2001).<sup>29</sup>

Las tres grandes posiciones aquí señaladas, con sus matices y mixturas, son, obviamente posiciones políticas liberales sobre la educación en un marco capitalista. Las tres valoran en principio la educación –y en concreto la educación formal- como

---

garantizaría “una suficiente comunidad de ideas y de sentimientos, sin la cual no puede haber sociedad; y para que pueda rendir ese resultado aún hace falta que no quede a merced de la arbitrariedad de los particulares” (1999:62). El Estado, si bien no debe monopolizar la educación, si debe estar “sometida a su control”. En realidad, para Durkheim no es el Estado el que crea la comunidad de ideas y sentimientos sino los cuales no puede haber sociedad, sino la misma sociedad, pero al Estado le corresponde “consagrarla, sostenerla y hacerla más patente a los ojos de los ciudadanos” p. 63. Sin embargo, en la lección inaugural en la Sorbona (Pedagogía y sociología, 1902), planteaba que “muy lejos de que exista una educación universalmente válida para todo el género humano, no existe, por así decirlo, sociedad alguna en que sistemas pedagógicos diferentes no coexistan y no funcionen paralelamente” p. 98, “¿Acaso incluso hoy en día no vemos cómo la educación varía según las clases sociales o también según los lugares de residencia?” p. 99. La educación además “tiende cada vez más a diversificarse y a especializarse” en relación con la división social del trabajo (p. 99).

El Durkheim de *La evolución pedagógica en Francia* (1902) adopta una perspectiva diferente, más próxima al individualismo metodológico, y donde emerge igualmente una cierta autonomía del sistema educativo respecto a la sociedad, e incluso una autonomía relativa de las diferentes dimensiones de la institución, entre ellas las luchas ideológicas y políticas por controlar la misma enseñanza y las disciplinas escolares.

<sup>29</sup> Guttmann se mueve básicamente desde los planteamientos de Dewey, pero para dar más juego a las otras dos opciones, minimiza las pretensiones y los presupuestos de éste sobre lo que es una “buena” educación democrática para formularlos en forma negativa. En últimas sigue prevaleciendo el juego democrático de los ciudadanos como última instancia, pero dándole un papel relevante a los padres de familia y a las docentes. Ni ciudadanos a través del Estado, ni padres, ni docentes tienen la última palabra por separado, ni tampoco existe una especie de neutralidad en alguna parte, pero cada uno de ellos tiene algo que decir, proponer y exigir sobre la educación. Establece además un límite a las decisiones provengan de donde provengan cuando imposibilitan el mismo ejercicio democrático: “restringir sus elecciones entre políticas que estén de acuerdo con aquellos principios –de no represión y no discriminación- que preservan las bases intelectuales y sociales de la deliberación democrática” (Guttmann 2001:30) y “que no impongan una conciencia no crítica entre los niños” (Guttmann 2001:65).

algo positivo, deseable, con un papel que cumplir en la sociedad, y las tres consideran lo educativo como un fenómeno social importante sobre el que hay que hacer planteamientos políticos concretos que no se pueden dejar exclusivamente en manos de los expertos.

La primera es explícitamente política: es una educación para la convivencia democrática donde el Estado liberal y el juego político-democrático asume un papel central, aunque no exclusivo; el desacuerdo inevitable sobre lo educativo y el debate público son la base del conocimiento y del desarrollo de lo educativo y, a su vez, fortalecen los valores y la cultura democrática ejercitándolas. Esta posición se ancla en una tradición que ya se encuentra en *La política* de Aristóteles:

“Como el Estado sólo tiene un solo fin, la educación debe ser necesariamente una e idéntica para todos sus miembros, de donde se sigue que la educación debe ser objeto de la vigilancia pública y no particular, por más que esta última haya prevalecido y que hoy cada cual educa a sus hijos en su casa según el método que le parece y aquello que le place. Sin embargo, lo que es común debe aprenderse en común y es un error grave creer que cada ciudadano sea dueño de sí mismo, cuando en realidad todos pertenecen al Estado puesto que constituyen sus elementos, ya que los cuidados de que son objeto las partes deben concordar con aquéllos de que es objeto el conjunto” (Libro 8, parte I; ver también Libro 2, parte V)<sup>30</sup>

Al interior de esta primera tradición de pensamiento existen, como hemos visto, diferentes matices. En el ámbito anglosajón la tradición “comunitaria” se ha polarizado entre los utilitaristas (*utilitarianism*) y los igualitaristas (*liberal egalitarianism*). La teoría utilitaria pone en primer lugar el bien común y a su maximización debe orientarse la intervención del Estado, interpretando en forma positiva, radical y pragmática la igualdad de oportunidades frente a la educación y las políticas redistributivas y compensatorias. Los igualitaristas plantean una posición más moderada; para ellos la libertad individual, liberal, es deseable, pero sólo es posible bajo unas condiciones igualitarias y equitativas; no obstante la desigualdad es inevitable y a lo único que se puede aspirar es a ser tratados “como” iguales y a mitigar las desigualdades (Howe 1998).

---

<sup>30</sup> Aunque Rousseau ha sido más conocido por sus ideas de educación “natural”, sin embargo, en sus escritos políticos asume una posición similar a la de Aristóteles, aunque con el optimismo propio de la Ilustración y con las ideas subyacentes de la igualdad y la fraternidad (Artículo sobre economía política de la *Enciclopedia*). La educación “natural” recaería en la familia, pero la “ciudadana” en el Estado.

La segunda posición –culturalista o relativista- sitúa su centro en lo cultural y reconoce el problema político como jugándose en sociedades multiculturales y en un mundo más intercomunicado: la determinación cultural limita el rango de elecciones y cuestiona la supuesta neutralidad valorativa implícita en el juego democrático; en educación tampoco la neutralidad es posible ya que una educación radicalmente multicultural sería como una especie de puzzle incoherente y contradictorio de miles de fragmentos de “culturas”; por ello se debe buscar inicialmente educar dentro de una “coherencia cultural”, pero sin pretensiones de superioridad moral de una “cultura”, para maximizar en el futuro la libertad de elección.<sup>31</sup> Si bien la antropología cultural norteamericana ha tenido mucho que ver en la construcción de esta perspectiva y hoy está en auge en los países europeos por el incremento de los movimientos migratorios de los países del “Tercer Mundo” hacia la CE, varios han advertido la falacia que encierra:

“La escolarización, en mi hipótesis, no podría ser la ocasión para el adentramiento, la socialización o la integración en ‘cualquier’ cultura, en cualquier universo simbólico, en cualquier estilo de vida. Al contrario (...) el estar escolarizado, ser alumno (al igual que televidente o presidiario) supondría una modalidad muy particular de experiencia, la ocasión inevitable para la atribución y adquisición de una específica forma de subjetividad (emocional, afectiva y cognitiva)” (González Placer 1998:28).

“Quizá la única identidad fuerte que la escuela construya sea la de ‘alumno’ (...) La re-presentación (escolar o de cualquier otro tipo) de la diversidad cultural sería justamente la constitución de lo ausente a partir de lo presente y de lo extraño a partir de lo familiar. Dicha representación consiste en presentar al extranjero como ya de antemano conocido y comprendido por medio de su consideración como el re-presentante de una cultura” (Larrosa 1998:59.67).

---

<sup>31</sup> Los planteamientos anteriores son los de Ackerman (1980). Si bien el asunto es mucho más complejo, el debate en el pensamiento liberal sobre el multiculturalismo ha girado en torno a si las “diferencias culturales” se debían guardar en privado o debían de reconocerse públicamente. Recientemente se ha aceptado la segunda tesis, lo cual lleva a otro dilema: si a los “grupos culturales” o “minorías étnicas” se les deben reconocer derechos especiales, específicos, diferentes a los otros ciudadanos, entre ellos una educación pública diferente. Finalmente, otro debate importante se ha centrado en el reconocimiento en concreto de las aportaciones, de los valores, de los saberes, lenguas, etc. de dichos grupos o minorías en el currículo de todos los ciudadanos. Este debate se ha dado sobre todo referido a los libros de texto de historia y de ciencias sociales. No vamos a entrar en el tema, pero sí queremos señalar que en general se ha abordado desde una visión reificada y estática de lo cultural, y que, en la práctica, las medidas concretas que se han tomado han tenido más que ver con luchas y búsqueda de reconocimiento de algunas minorías que con los debates teóricos.

La tercera posición –“libertariana”- pretende ser apolítica o al menos minimalista en este campo, desplazando aparentemente las decisiones sobre la educación de la esfera pública a la privada, dejándolas en manos de la familia (de los padres de los niños), aunque en realidad la familia no sea sino una pantalla que oculta en la práctica que lo educativo se juegue en y con las reglas de -un tipo de- mercado y con preponderancia de -un tipo de- criterios económicos fijados de antemano y no sobre los criterios democráticos y políticos. Esta –sólo aparente- insistencia respecto la primacía de las familias en las decisiones educativas ha llevado a veces a que se identifique superficialmente el neoliberalismo con las posiciones conservadoras, que también abogan por el mismo principio educativo. Mientras que en el conservadurismo hay una opción frontal por la defensa de “la” –un tipo de- familia como eje de la sociedad, en el neoliberalismo lo que se privilegia es “el” -un tipo de- mercado y se recurre a los padres únicamente porque los niños son menores y se supone que no saben todavía escoger y ejercer su libertad individual en forma adecuada en el mercado. Esta aparente coincidencia entre conservadores y liberales –y otras coincidencias no tan aparentes como el respeto sagrado a la propiedad privada- ha contribuido al fortalecimiento de las políticas educativas liberales en gobiernos conservadores.<sup>32</sup>

No podemos dejar de asociar, de encontrar afinidades entre estas tres tradiciones de pensamiento y grandes tradiciones académicas que, además, tienen que ver con una cierta polarización, un cierto aislamiento -que es cada vez menor y más convergente pero que resulta todavía significativo- entre las tradiciones académicas anglosajona (EEUU, Gran Bretaña, Países Bajos, Australia, países nórdicos, buena parte del Canadá...) y francogermana (Francia, Alemania, Bélgica, Suiza francesa, parte del Canadá...). La primera de ellas marcada profundamente por tradiciones filosóficas como el empirismo y el pragmatismo; la segunda, por el racionalismo (Maureira T. 1997). Estas tradiciones se han desarrollado en contextos, sistemas educativos y marcos institucionales y disciplinares que presentan diferencias notorias, con herramientas conceptuales y terminologías que no siempre son de fácil o directa traducción (por ejemplo en el ámbito educativo el “currículum” anglosajón frente a la

---

<sup>32</sup> Ideológicamente conservadores y liberales presentan diferencias significativas en aspectos secundarios, por ejemplo, en la legalización de las drogas, o en la apertura de fronteras a la emigración. F. Hayek, uno de los principales ideólogos del neoliberalismo, dedica un capítulo de su obra a este tema titulado “Por qué no soy conservador”.

“pedagogía” y “didáctica” francogermanas), con diferentes intereses investigativos, controversias y formas de plantear los problemas.<sup>33</sup>

La producción académica latinoamericana en torno a la educación como un fenómeno relacionado con las políticas sociales, aunque ha tenido una cierta dinámica propia – marcada, por ejemplo, por las propuestas de la CEPAL, los movimientos indigenistas o la educación popular (Freire...)-, ha estado polarizada también por estas dos tradiciones. La influencia franco-germana fue mayor hasta mediados de los 70, influencia que se correspondía con los grandes estudios, recomendaciones de expertos y “misiones” reformadoras francesas o alemanas, los inicios de la planificación educativa y con el lugar protagónico de la UNESCO en el concierto internacional; pero actualmente la hegemonía mundial es anglosajona, hegemonía que se ha correspondido también con el protagonismo del Banco Mundial y del BID, y con las nuevas “reformas”: inicialmente las grandes reformas curriculares de los años 70 que introdujeron el concepto anglosajón de “currículo” en Iberoamérica, luego la descentralización y, finalmente, los esfuerzos para la ampliación de los mercados educativos.<sup>34</sup>

A pesar de todas estas diferencias, la mayoría de las investigaciones y planteamientos en torno a lo educativo comparten el pensar la educación en sus relaciones con la sociedad desde unos supuestos funcionalistas, estructuralistas o sistémicos. Se supone que “la educación” se vincula estrechamente con las necesidades de una “sociedad” y con su estructura social. Este supuesto es común tanto a las perspectivas no-conflictualistas que piensan la educación operando en una sociedad ordenada funcionalmente y tendiente hacia el equilibrio, como a las posiciones críticas y marxistas, para las que la educación formal está al servicio de los intereses de las clases dominantes y sirve para reproducir las diferencias de clase. Desde el supuesto funcional

---

<sup>33</sup> Esta bipolaridad académica no es tan marcada en realidad. Por ejemplo, encontramos perspectivas muy sistémicas también en EEUU (Parsons, por ejemplo); el culturalismo proviene de la tradición filosófica alemana, pero alcanza su mayor desarrollo empírico con la antropología cultural norteamericana.

<sup>34</sup> Carmen García Guadilla (1987), a partir de un seguimiento sistemático de las fuentes citadas por los autores latinoamericanos, también concuerda en caracterizar la tradición francesa y en la anglosajona como las configuradoras del debate paradigmático en América Latina. Las tradiciones críticas y posestructuralistas (tanto las provenientes de la tradición francesa como de la sociología británica, la pedagogía crítica o los estudios culturales) si bien han sido muy activas y productivas, han tenido un impacto muy marginal en la formulación de las políticas educativas en el continente, salvo en proyectos y períodos puntuales, localizados y de breve duración (por ejemplo, el gobierno de Paulo Freire de 1989 a 1992 en la Secretaría de Educación del Municipio de Sao Paulo).

se entienden las reformas, las políticas educativas, la administración, la gestión, que, en el caso de los enfoques no-conflictualistas, buscan afinar el ajuste, mejorar la eficiencia y la eficacia, eliminar las disfuncionalidades de la educación respecto de las supuestas necesidades de “la sociedad” (o ahora de “un mundo globalizado”); en el otro caso, aliviar o reducir las desigualdades, promover la “igualdad de oportunidades” (*l'inégalité des chances sociales*, un tema central en la literatura francesa), establecer a través de la educación mecanismos compensatorios o formar para una sociedad por venir más igualitaria, más o menos distante del capitalismo.

Otra perspectiva privilegia un enfoque pluralista vinculado a las teorías racionalistas de las ciencias económicas (teoría de la elección racional, *Public Choice*, racionalidad limitada...). Desde este punto de vista, un gran número de investigaciones parten del supuesto de que la educación pública es una respuesta a las demandas sociales, no de “la sociedad” o de los “intereses generales”, sino de individuos y grupos movidos por sus intereses personales (*self-interest*), quienes toman sus decisiones racionalmente buscando optimizar sus beneficios. Este tipo de enfoque, ante la negación de la posibilidad de definir intereses generales y cuestionada la legitimidad del Estado como portador de dichos intereses, terminan minimizando el papel y el sentido sustantivo de las instituciones públicas, adoptando modelos mínimos, descentralizados y de mercado, y poniendo el énfasis no en los objetivos de las políticas o de la administración pública sino en el control de la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos, con el consiguiente desplazamiento de la política hacia la economía y el *management*. En cierto sentido este tipo de enfoques también podrían considerarse como funcionalistas en cuanto que la educación termina siendo reducida y puesta en función de las necesidades de los ciudadanos-consumidores en un sistema de regulación pretendidamente neutro como sería el mercado.

Los discursos de las agencias internacionales e incluso de algunos organismos nacionales logran –paradójicamente– armonizar todas las perspectivas anteriores en las propuestas de políticas y reformas educativas: responder a las necesidades del capital y del crecimiento económico, a los cambios tecnológicos, a las nuevas exigencias de la organización del trabajo, a las nuevas formas de convivencia, atender a la solución de problemas emergentes y crónicos, armonizar las necesidades locales con las globales, reducir las desigualdades de todo tipo, descentralizar, ampliar el mercado educativo,

aumentar la eficiencia de los sistemas educativos, ofrecer igualdad de oportunidades y formar ciudadanos capaces de forjar una sociedad del futuro más próspera, dinámica, armónica, justa, democrática e igualitaria.

Otra serie de trabajos que asumen enfoques diversos (interaccionismo, individualismo metodológico...) también han tomado distancia de las perspectivas macro-estructurales, sistémicas y funcionalistas para subrayar el papel de los actores, de la actuación (*agency*), de sus tácticas y estrategias, de la negociación y la construcción de las situaciones, de la micropolítica, la reconfiguración local de las políticas educativas en las prácticas... Si bien reconocen el papel del Estado, evitan asumir definiciones a priori y lo estudian “en acción”, “sin cualidades” (Mény y Thoenig 1992:73-78). Este tipo de investigaciones son características de la tradición anglosajona y no pueden negar sus vínculos con los enfoques pluralistas e individualistas, pero han tenido también desarrollos innovadores en los medios académicos franceses, como por ejemplo, los estudios de Raymond Boudon sobre el sistema educativo francés (Boudon, Cuin, y Massot 2000) o los del Centro de Sociología de las Organizaciones (Crozier, Friedberg, Dupuy, Thoenig, Padioleau...).

Un grupo menor de investigaciones –pero cuyo número aumenta día a día y cuya fuente teórica remota puede situarse en la Antropología Cultural norteamericana– asume una perspectiva culturalista produciendo una especie de desplazamiento del lugar ocupado por la sociedad por parte de la “cultura”. La educación no se articularía funcionalmente con la sociedad sino que estaría configurada por una cultura determinada. Así mismo, la educación consistiría en una transmisión cultural, estaría al servicio de la reproducción y producción cultural. En este caso también encontramos posiciones conflictualistas y no-conflictualistas, así como unas que resaltan la singularidad de los sistemas educativos por su vinculación con culturas determinadas y otras que enfatizan el impacto de los procesos de globalización. El culturalismo ha tenido también una presencia importante en el estudio de las políticas educativas y en los estudios organizacionales y de gestión desde los años 70, en especial a través del concepto de “cultura organizacional”, concepto que ha pasado también al ámbito educativo con pretensiones explicativas.

Otro tipo de trabajos históricos y comparativistas han asumido un enfoque “neoinstitucionalista” (Meyer y Ramírez 2002) de modo que, sin abandonar ciertos vínculos funcionales, han enfatizado la autonomía relativa del fenómeno escolar y de las políticas educativas, que se han ido extendiendo y estandarizando mundialmente movidos por fuerzas que no se pueden reducir a necesidades concretas de determinados Estados-nación, a mecanismos de mercado o a los intereses de las elites. A una escala mucho menor, algunos estudios de gestión escolar realizados por la sociología francesa a finales de los ochenta y comienzos de los noventa (J. L. Derouet y François Dubet en Francia, o A. Grisay en Bélgica) y que han enfatizado el “efecto establecimiento”, pero tratando de distanciarse de estudios similares en el ámbito anglosajón (*school effectiveness* o *school improvement*), también podrían interpretarse en relación con este enfoque.

De todas formas, hemos de tener en cuenta que, a medida que la academia se acerca a las políticas sociales y educativas, a las disciplinas sociales “aplicadas”, los paradigmas y las tradiciones teóricas parecen desdibujarse. No parece muy conveniente aquí hablar de “paradigmas” en el sentido kuhniano sino de “perspectivas” o aproximaciones que se traslapan y que combinan hechos, valores y presupuestos de forma compleja en un mundo político y social que cambia rápidamente; estas perspectivas descansan más bien en un “consenso profesional de lo que es posible, relevante y valorado más que sobre un consenso científico sobre lo que es verdad” (E. R. House, citado en Bush 1989:4). Estas perspectivas tienen que ver no sólo con una “forma de ver” y construir los problemas, sino también –y sobre todo- con una forma de entender cómo se debe actuar, lo que les da un carácter normativo. Este es un ámbito donde se muestra con evidencia que, tanto si lo analizamos desde el punto de vista de los productores como de los consumidores de este tipo de conocimiento, “el lenguaje ni siquiera está hecho para que se crea en él, sino para obedecer y hacer que se obedezca” (Deleuze y Guattari 1988:81).

Vamos ahora a centrarnos en el neoliberalismo pues en los últimos veinte años el ambiente ideológico está polarizado en torno él en sus diferentes formas. Nosotros preferimos llamarlos “neoliberales” y no libertarios o libertarianos como ellos se autodenominan porque, si bien hunden sus raíces en una larga, diversa y antigua tradición de pensamiento liberal, hoy ellos están gobernando y presentan sus

propuestas o imposiciones con un halo de algo que fuera “moderno”, “nuevo”,<sup>35</sup> “acorde a los nuevos tiempos”, “innovador”, “libertario” –que sería una radicalización de lo liberal- “contestatario” e incluso “revolucionario” (por ejemplo, el plan sectorial de desarrollo del gobierno del presidente Uribe en Colombia se titula “La Revolución educativa”). Y, consecuentemente, se refieren a los que se oponen a sus políticas como anticuados, retardatarios, retrógrados, autoritarios, enemigos de la libertad, anclados o añorantes de un pasado que hace tiempo quedó atrás y que nunca volverá. Si bien las ideas neoliberales tienen un atractivo poderoso en el fondo no son más que un repertorio justificatorio más o menos coherente, pero que en la práctica se usan de forma bastante incoherente y contradictoria por parte de los líderes económicos para lograr los objetivos –básicamente de tipo económico y político- que se plantean.

## 4.2. La educación desde la perspectiva neoliberal

### 4.2.1. Las propuestas educativas de Hayek

El abanderado de la tercera posición filosófica liberal, la libertaria, tal como ha sido formulada en la actualidad, es el filósofo y economista de la Universidad de Chicago, Friedrich von Hayek (1899-1992) –y Milton Friedman entre sus seguidores—. El capítulo XXIV de su obra emblemática, *The Constitution of Liberty* (1960)<sup>36</sup>, además de algunos apartes del capítulo VI, está dedicado a la educación (“instrucción pública”) y a la investigación científica. Allí se plantea como un “derecho de la infancia” el recibir “conocimientos básicos”, dominar algunas “técnicas” como “leer”, y formar en algunos valores básicos para la convivencia (1997:449-450). En el fondo Hayek piensa que todos estos aspectos se adquieren mejor a través del juego de la libre competencia y que los conocimientos y las habilidades son un “supremo bien” por el que cualquiera pagaría un “precio”, pero argumenta la necesidad de facilitar el acceso a todos e imponer socialmente su adquisición en el hecho de que los que no los tienen “son

---

<sup>35</sup> Uno de los textos más vendidos de los esposos Milton y Rose Friedman es *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* (Friedman y Friedman 1998).

incapaces de percatarse de su indudable utilidad”; dichos conocimientos y habilidades básicos los considera necesarios para “emanciparse de la servidumbre” (1997:449), y porque la ignorancia es con frecuencia “el principal obstáculo para canalizar el esfuerzo de cada individuo de tal suerte que proporcione a los demás los máximos beneficios” (1997:450). Respecto a la introducción en la instrucción de “módulos valorativos” para la “coexistencia pacífica” tiene más reservas, pues existe el peligro de que desde el Estado se impongan valores que constriñan la libertad individual; considera que no son una necesidad en “países consolidados, en los que predomina la población indígena”, pero que servirían de gran ayuda en países con mucha diversidad, como se ha demostrado en el caso norteamericano (1997:450-451).

Hayek acepta, pues, el que –como un mal menor y compensatorio- haya una “instrucción pública con carácter obligatorio”, muy básica, mínima, financiada parcialmente por el Estado. Sin embargo cuestiona la pertinencia de que sea el mismo Estado el que la organice y administre ya que nadie –ni burócratas ni expertos<sup>37</sup>- debería imponer valores y creencias a los ciudadanos, poniendo así en riesgo las libertades individuales (Hayek piensa, probablemente, en las recientes experiencias del nazismo y de la Unión Soviética). La libertad en Hayek es libertad “personal” o “individual” y tiene un carácter negativo, es ausencia o “reducción al mínimo” de “coacción”, es ausencia de trabas al libre juego del mercado para que todos puedan competir en igualdad de oportunidades; juego cuyos resultados son considerados como los efectos de reglas imparciales e impersonales, a diferencia de las restricciones del corsé de la planificación de un ente supraordenador de valores, creencias y circulación de bienes (1997:25 y s.). Son, por tanto, los individuos los que deben escoger la escuela que más les interese. Para facilitar la libre elección de escuela y evitar la doble tributación de los que escojan una escuela privada, se adhiere a la propuesta de Milton

---

<sup>36</sup> Publicada en 1960 por la Universidad de Chicago, y traducida como *Los fundamentos de la libertad* en los años 70 por Unión Editorial en Madrid, y reeditada en dos volúmenes por Folio, Barcelona en 1997. Citamos la edición de 1997.

<sup>37</sup> La coacción que implica una educación obligatoria no debe ser controlada por los políticos en el poder, pero tampoco por los expertos: “Ni aun suponiendo que la pedagogía fuera una ciencia capaz de señalar el mejor procedimiento para alcanzar determinados objetivos, sería deseable que los sistemas más modernos se aplicasen universalmente con exclusión de cualesquiera otros, y menos todavía que las metas propuestas fueran uniformes. Son harto escasas, por lo demás, las cuestiones planteadas por la instrucción que merezcan el calificativo de científicas, en el sentido de que sea posible dilucidarlas acudiendo a criterios objetivos. En su mayor parte implican juicios valorativos o, al menos, se trata de cuestiones en las que se impone el parecer de ciertas personas tan sólo porque demostraron su suficiencia en otras materias” (Hayek 1997:453). Con esto último se refiere Hayek a la costumbre norteamericana de conformar “comisiones de sabios”, de científicos y personalidades reconocidas socialmente para establecer rumbos a la educación.

Friedman de financiar la demanda y no la oferta (1955) entregando la administración a los padres unos bonos, vales o cheques escolares (*vouchers*) para que paguen la educación en la escuela elegida. Las actuales escuelas públicas entrarían también en el juego del mercado a través de los bonos y el Estado dejaría de mantenerlas directamente.<sup>38</sup>

Hayek advierte algunos problemas en su propuesta que considera marginales o males menores. Por ejemplo, el hecho de que algunas escuelas rurales muy aisladas no pudieran competir en igualdad de condiciones –no fueran rentables por sus altos costos-, podría salvarse al ser asumidas directa y excepcionalmente por el Estado (1997:454); el riesgo de que algunas escuelas promovieran valores y actitudes indeseables socialmente (racismo, etc.) sería un mal menor que afectaría únicamente a algunos alumnos, y no a todos como sucedería en el caso de que se promoviera una idea equivocada desde el poder central del Estado, como en el caso del nazismo. Por otra parte, el mismo mercado dejaría por fuera en poco tiempo a estas escuelas una vez identificadas, pues los padres preferirían las escuelas que promovieran valores democráticos o por lo menos socialmente más aceptados en un juego libre de oferta y demanda.

Si se parte del hecho que la “instrucción obligatoria” financiada parcialmente por el Estado es un mal menor necesario y que debe tener un carácter básico (mínimo), cabe preguntarse si el Estado debe financiar por algún tipo de razón (equidad, igualdad, justicia, méritos) el acceso de algún grupo seleccionado de jóvenes a una educación diferente (posterior, superior, especial, de otra calidad...) y si debe asumir costos diferenciales para diferentes clases de niños (por ejemplo, discapacitados, niños más “lentos” para adquirir los conocimientos y habilidades básicas, superdotados), y hasta dónde debe extenderse la instrucción obligatoria. La respuesta de Hayek es que como norma general, y así se tengan recursos, la instrucción obligatoria financiada por el Estado debería ser mínima, evitando prolongar el período educativo de la mayoría y que “debe prevalecer la pretensión de que sean todos tratados igualmente” (1997:556.458). Argumenta lo anterior en la imposibilidad de establecer unos criterios

---

<sup>38</sup> La idea de los vales y la competencia entre escuelas no es un invento de Friedman ni de Hayek: ya había sido planteada en el siglo XVIII por Adam Smith en *Wealth of Nations* y Thomas Paine en *The Rights of Man*. Sin embargo ha sido especialmente a través de las obras de Friedman, con ediciones –incluso de lujo- de más de 400000 ejemplares, y con artículos en *Selecciones del Reader's Digest* como se ha ido convirtiendo en una idea “popular”.

objetivos para determinar los méritos<sup>39</sup> en cualquier caso, y mucho menos en la capacidad y pertinencia de que sea el Estado el que los establezca o administre. Además, en el supuesto de que hubiera unos méritos objetivos para merecer un trato preferente o subsidios por parte del Estado –cosa que Hayek no considera posible establecer-, los tratos preferentes no servirían más que para producir mayores desigualdades sociales y mayores injusticias. El Estado no debe dar tratos preferenciales a nadie, así como tampoco limitar los beneficios provenientes de la desigualdad real entre los hombres: “Las dotes naturales y la mayor capacidad intelectual constituyen ‘ventajas tan injustas’ como pueden serlo las circunstancias que nos rodean o el medio en que se nace” (1997:459). Una vez establecida esa regla general, excepcionalmente acepta que el Estado conceda algún tipo de subsidio a algunos contados ciudadanos pero cuidando que entre los elegidos no sólo estén los que tengan mayores “méritos”, sino que estén representadas “las distintas agrupaciones” (regionales, religiosas, profesionales o étnicas).

#### *4.2.2. El neoliberalismo en educación, hoy*

Desde 1960 hasta hoy los planteamientos y discursos neoliberales no han sido sino desarrollos y aplicaciones de las tesis de Hayek, eso sí, logrando una mayor difusión, cada vez en un tono más imperativo y con mayor abundancia de experiencias ilustrativas por su creciente implementación a nivel mundial.

Por ejemplo, en un influyente libro Chubb y Moe (1990) plantean -treinta años después- que las escuelas públicas pueden mejorar únicamente si se substituye el actual control democrático por un sistema de mercado de las opciones educativas. Las escuelas funcionan mejor si se manejan como empresas privadas, regidas por la elección del consumidor y en un contexto donde “tanto como sea posible, debe ser eliminada toda autoridad del más alto nivel”; de esta forma, las escuelas serán “libres de

---

<sup>39</sup> Para entender las respuestas que da Hayek a este tipo de cuestiones hemos de acudir a los conceptos de “igualdad”, “valor” y “mérito” que desarrolla en el capítulo VI de su obra (1997:109 y s.), conceptos que no resulta pertinente abordar en este momento. No obstante, es necesario aclarar que los neoliberales utilizan como sinónimos igualdad, homogeneidad e identidad, por una parte, y desigualdad, diversidad y diferencia por otra. Ver un análisis de estos conceptos en Delgado Ruiz (1998). Respecto al mérito, algunos autores que han criticado las propuestas educativas neoliberales las acusan de meritocráticas (Gentili, Coraggio); sin embargo, una lectura

organizar todo lo que quieran (...) para satisfacer a su clientela”. Así “la elección del centro educativo *es* una panacea (...) una reforma contenida en sí misma con su propia racionalidad y justificación. Tiene la capacidad *por sí misma* de traer la clase de transformación que, durante años, los reformadores han estado intentando diseñar en miles de formas distintas” (1990:217, inclinada en el original).

Lieberman (1993) en un libro cuyo título resulta revelador (*Public education. An autopsy*), ante las críticas, sale a la defensa de las reformas que se han venido implementando desde la década de los 80 con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, con un solo argumento: si la educación no funciona como debiera a pesar de las medidas adoptadas y si las reformas están produciendo efectos indeseados se debe básicamente a que no se han implementado con la radicalidad necesaria, es decir, no se ha instaurado un verdadero mercado educativo sin barreras ni restricciones. El libre mercado educativo generalizado es la única y más radical solución a todos los problemas; el mercado se encargará de la regulación hasta llegar a posiciones de equilibrio.

Una segunda tesis central ligada -e implícita- a la libertad de mercado y a la consideración de que el mercado es el único legítimo regulador de la educación, es concebir la educación básicamente como un fenómeno económico o privilegiar las visiones economicistas y tecnicistas de lo educativo. El considerar las implicaciones económicas de los procesos educativos en principio no tiene nada de neoliberal. Podríamos encontrar antecedentes remotos y próximos y vínculos con corrientes de pensamiento incluso anti-liberales, como el marxismo. No deja de ser paradójico el que dentro del pensamiento liberal haya costado muchos años convencer a las elites de las ventajas económicas de disponer de una población instruida, aunque tal convencimiento todavía no se haya generalizado, pues una tendencia muy fuerte es la que representara Bernard Mandeville ya en 1714, que considera que “en una nación libre, en la que no se permite la esclavitud, la riqueza más segura consiste en una multitud de pobres laboriosos (...) totalmente ignorantes. El saber amplía y multiplica nuestros deseos, y cuantas menos cosas ambicione un hombre, mucho más fácilmente se satisfarán sus necesidades” (Mandeville 1982:190). La escuela y la lectura abren el

---

cuidadosa del texto de Hayek revela lo contrario: los valores meritocráticos no son bien vistos pues suponen un límite al libre juego del mercado.

camino a los libros “peligrosos”, a la ociosidad, a la indolencia y, a la larga, a la desobediencia y a la improductividad.

La visión economicista de la educación tiene su anclaje en paradigmas tecnológicos, efficientistas (por ejemplo, el lancasterianismo de comienzos del siglo XIX o el “movimiento de la eficiencia social” desde principios del XX en EEUU) y funcionalistas y se relaciona con el desarrollo y expansión de los sistemas educativos en las sociedades industriales. Desde el funcionalismo, los sistemas educativos (como todas las instituciones sociales) aseguran el funcionamiento del sistema social en su conjunto, y a la escuela le correspondería fortalecer la integración y la socialización. En la misma época que Hayek escribe *The Constitution of Liberty* se desarrolla en el pensamiento económico la teoría del “capital humano”, teoría que jugó un papel fundamental a la hora de fortalecer una visión economicista-funcional anclada en la tradición utilitarista liberal de la educación, argumentando vínculos directos entre el sistema educativo y el sistema económico en términos de productividad y de recuperación de la inversión. Si bien ya Adam Smith había señalado las ventajas económicas de los individuos con más conocimientos útiles, Mincer (1958), Schultz (1963) y Becker (1964) aportaron estudios empíricos centrados en el análisis de “tasas de retorno”, con los que pretendían mostrar cómo la educación formal de los individuos es una “inversión” de la que los individuos y la misma sociedad recogen beneficios cuantificables, sean estos financieros o no.

Sin embargo, lo característico del neoliberalismo es proponer una *visión economicista* ligada a la *primacía del mercado* como la visión más adecuada y la única legítima para orientar las decisiones en el campo educativo, y considerar la *educación como mercancía*. A finales de los años 60, un texto de Philip Coombs era un buen ejemplo de esta manera de pensar:

“La enseñanza es una industria de ‘trabajo intensivo’, que utiliza grandes cantidades de mano de obra de alto nivel y alto costo. Al competir con industrias de menor trabajo intensivo cuya eficiencia y productividad de trabajo están aumentando firmemente, la enseñanza continuará perdiendo su carrera paulatinamente, hasta que haga más para mejorar su propia eficiencia y la productividad de los talentos humanos que emple (...). Los hombres de Estado y sus asesores luchan tenazmente, en la actualidad, para crear mercados comunes regionales a través de los cuales las mercancías económicas puedan circular en mayor abundancia. Los sistemas educativos, sin embargo, ya tienen su propio mercado común y lo han tenido durante mucho tiempo. Es un

mercado mundial, y su ‘volumen de negocio’ ha alcanzado gran auge en los últimos veinte años en medida, variedad y extensión geográfica. A pesar de ello, poco provecho se ha sacado de sus beneficios potenciales. [...] Virtualmente todos los sistemas de educación forman parte integral de un sistema mundial de educación, y lo mismo puede decirse de la ‘comunidad intelectual’ de cada país” (1971:213-214).

En síntesis, si partimos de la primacía de la libertad individual –entendida como ausencia de restricciones-<sup>40</sup> sobre todos los demás valores y si se concibe “la enseñanza” como una “industria” -o un “servicio”- en un mercado que debe ser autorregulado para que funcione bien, todo lo demás son derivaciones, aplicaciones e implementaciones de esta idea:

- Hay que favorecer la libre competencia y la desregulación para que las fuerzas del mercado se desarrollen con autonomía.
- Si se considera que la empresa es el modelo más eficiente y competitivo para organizar la producción y los servicios en una sociedad de mercado, las escuelas y universidades deben ahora pensarse y organizarse como empresas prestadoras de servicios educativos, los factores del proceso educativo como insumos y la eficiencia y la productividad como criterios principales de decisión; los resultados de aprendizaje (que hay que medir para poder cuantificar y comparar y así estimular la competencia) y el costo por alumno son criterios básicos a la hora de valorar la calidad de las escuelas; las escuelas deben competir entre ellas para captar a sus clientes o usuarios (los padres de familia y los estudiantes). Ser competitivo es ser competitivo en el mercado.
- Por lo tanto hay que reducir o eliminar los derechos (*entitlements*) no vinculados a la competitividad, cambiando “privilegios” y derechos adquiridos tanto por los profesores, como por los estudiantes o por las instituciones, por estímulos puntuales a la productividad, y flexibilizando el mercado laboral educativo (liberar las formas de contratación, estimular la libre competencia entre los profesores). Como la competencia debe ser permanente y en igualdad de condiciones, deben eliminarse privilegios adquiridos y establecerse pruebas y calificaciones estándar en forma periódica.

---

<sup>40</sup> Esta idea de la libertad es central en esta tradición de pensamiento. Varios de los libros “clásicos”, especialmente los orientados a un público amplio, no para un círculo académico de economistas, incluyen esta palabra (*liberty* o *freedom*) en el título: *On Liberty*, *The Constitution of Liberty*, *Capitalism and Freedom*, *Free to choose...*

- El mercado desregulado sobrepasa las fronteras, regulaciones y aduanas nacionales. Un mercado educativo global. Hay que romper todas las barreras.

- La educación elemental (instrucción básica) obligatoria, consistente en los rudimentos de la lectura y la escritura, de las matemáticas y de algunos “valores”, no se concibe como un derecho fundamental de los ciudadanos, sino como un mal necesario para que los ignorantes que no pueden conocer las ventajas del libre mercado puedan vincularse a éste, competir, “emanciparse de la servidumbre”, “proporcionar a los demás los máximos beneficios” y reciban unos “módulos valorativos” que fortalezcan la “convivencia pacífica”. Debe financiarla el Estado parcialmente –no proveerla- a través de financiar la demanda, no la oferta (cheques o bonos escolares). De esta forma se garantiza un acceso básico al servicio, una instrucción en unos conocimientos, habilidades y valores sociales básicos a todos los ciudadanos.

- El Estado es un mal necesario permanente que debe minimizarse para no estorbar el juego libre del mercado. Hay que reducir el aparato estatal y la burocracia, sanear las finanzas públicas, privatizando toda actividad que pueda desarrollarse como negocio privado, reduciendo el gasto social al mínimo necesario para asegurar el acceso de los sectores más pobres a paquetes de servicios básicos (agua, saneamiento, salud y educación elementales), aplicando la recuperación de costos por los servicios a todos los usuarios que puedan pagar en dinero o en trabajo. Las posiciones menos “radicales” y más “técnicas” para argumentar una mínima presencia del Estado se basan en el mantenimiento de las “tasas de retorno”, la “equidad”, los problemas que incorporan las “externalidades”, las “asimetrías de información” y en la necesidad de intervención puntual cuando se presente un “fallo del mercado” para restituirlo (Patrinos y World Bank 1999). El Estado debe velar por mantener el libre juego del mercado, estableciendo regulaciones y estímulos únicamente para favorecer dicho juego.

- Las relaciones entre lo público y lo privado se definen mejor desde el mercado y la libertad de escoger que desde un Estado operando bajo el pretendido “interés público”. Lo privado es superior moral y operativamente hablando a lo estatal.

- Puesto que los individuos se benefician individualmente de su educación cuando ésta supera el nivel básico, la educación no-básica no es un bien público, sino privado que cada uno debe costearse. Se promueve la igualdad de oportunidades de los más pobres a la educación más allá de la básica no con becas, sino a través de préstamos que

deberán devolver cuando terminen sus estudios y obtengan beneficios económicos de su formación.

- Dado que el mercado no es perfecto y que hay algunas personas que por diversas circunstancias no logran ser competitivas, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en programas focalizados en los sectores de pobreza extrema y una “red de seguridad” para situaciones coyunturales de necesidad y catástrofes imprevisibles, restaurando de esta forma la capacidad de los individuos para reingresar al mercado. La igualdad es un concepto poco grato al neoliberalismo: todos somos desiguales y eso es precisamente lo que mueve el mercado: la posibilidad de que cada individuo aproveche sus “diferencias naturales” y los beneficios recibidos (una herencia, un ambiente familiar rico culturalmente...). De lo que se trata en justicia es de promover la *equidad*, es decir, promover las diferencias productivas entre los individuos para que puedan competir y ser útiles social y económicamente. Equidad e igualdad se oponen pues esta última, según los neoliberales, pretende homogeneizar de forma artificial a los individuos. Si no se respetaran las desigualdades y hubiera un ente igualador se perdería el interés por competir.

- Respecto a la función investigadora de la universidad, la producción del conocimiento es también una industria, un negocio, “el” verdadero negocio de estos tiempos, y el conocimiento un “bien” (*goods*), un producto, una mercancía. A partir de aquí, pueden aplicarse todas las anteriores afirmaciones que se hicieron sobre la educación a la investigación. Simplemente substitúyase la palabra “educación” por “investigación” y “educación básica” por “investigación básica”. La investigación básica (que en este caso no tiene nada que ver con mínima o elemental) también debe ser apoyada por el Estado por su carácter poco rentable a corto plazo, por los altos riesgos que conlleva la recuperación de la inversión, y por su carácter básico y polivalente. En este caso, al igual que la educación básica, se debe financiar la demanda, desregularse, flexibilizarse y moverse en un contexto competitivo. Respecto a la investigación “aplicada” se plantea una regulación directamente a cargo del mercado pues se considera una actividad rentable orientada a resolver problemas por los cuales alguien debe pagar.

En últimas es un principio básico, una idea-fuerza poderosa fácil de entender que se lleva y aplica indiscriminadamente a todas las esferas de la vida humana: la libertad individual entendida como ausencia de restricciones por parte de los demás es el supremo valor, y el mundo –el mejor mundo, el único posible que garantice la libertad

individual- es un gran mercado donde personas, organizaciones y países compiten y cooperan por su beneficio económico; y un mercado es, para los economistas neoliberales, un marco autorregulado donde se intercambian “bienes” y que se organiza en torno a unos principios que regulan los salarios, precios y “ganancias” (Gregory 1994). La educación, en esencia, no es más que un bien o una mercancía más o menos específica que se intercambia en un mercado específico. Bajo una piel de discurso económico y tecnicista se mueve un pensamiento político y una ideología. Y con unas breves consignas políticas se sostienen una serie de complejas medidas económicas. A partir de esta idea central, conceptos que provienen de fuentes y de tradiciones teóricas muy diferentes son resignificados desde el neoliberalismo: democracia, libertad, igualdad, justicia, mérito, educación, Estado, público y privado, autonomía, descentralización, calidad, equidad, responsabilidad, participación, competencia, educación permanente, sociedad educadora...

Como una síntesis esquemática del “modelo” neoliberal, presentamos el siguiente diagrama que ilustra las clasificaciones, las oposiciones binarias que definen la realidad articulada en torno a los pares oferta/demanda y liberalización/control (Diagrama 1). En esta representación de la ideología neoliberal el centro lo ocupan la libertad y el mercado, y el Estado se convierte en un actor importante, pero marginal, financiador de la demanda. Sugerimos leer el diagrama desde el centro hacia la periferia buscando las oposiciones binarias. La versión neoinstitucional del neoliberalismo –que presentaremos a continuación- implicaría un desplazamiento del Estado hacia una posición más central, pero subsidiaria del mercado.

Diagrama 1. El modelo educativo neoliberal



Diagrama elaborado por Carlos Miñana con fines expositivos. 2003

### 4.3. De neo-institucionalismos

En 1973 se produce la segunda crisis cíclica del capitalismo del siglo XX. Los economistas neoliberales se apresuraron a culpabilizar por ella a los gastos sociales excesivos por parte del Estado, el exagerado intervencionismo de éste en la economía y al poder desmesurado y nefasto del sindicalismo. En la Chile de Pinochet (1973) se empiezan a experimentar las reformas del grupo de economistas de Chicago. Igualmente se adhiere al programa Margaret Thatcher, que sube al poder en Gran Bretaña en 1979 y su gobierno se prolongará hasta 1990 (e incluso hasta 1997 con su sucesor John Major). Así mismo Ronald Reagan es nombrado presidente de EEUU en esos mismos años (1980-1988) y también se prolonga su influencia con su vicepresidente George Bush hasta 1992. Estos tres gobiernos fuertes neoconservadores que estuvieron en el poder por un largo período van a convertir sus países en laboratorios de las innovaciones neoliberales.

El denominado “Consenso de Washington” (1989), donde se reunieron los grandes bancos (FMI, Banco Mundial, BID), el gobierno de los EEUU y tecnócratas de diversas partes del mundo, trazó las políticas económicas mundiales para la década de los 90 a partir de los experimentos de la década pasada. Las ideas neoliberales y las estrategias económicas asociadas se iban a universalizar: “disciplina” fiscal, liberalización de la política comercial e inversiones, desregulación de los mercados internos, apertura a la inversión extranjera, protección de la propiedad privada y privatización de las “empresas” estatales. Sin embargo algunos problemas empezaron a surgir cuando se intentaron aplicar en países que no contaban con Estados y gobiernos “fuertes”, como fue el caso colombiano en esos primeros años.

Desde la perspectiva educativa neoliberal el Estado debe ser minimizado, pero en el caso del “Tercer Mundo” esta visión mínima presenta un problema, pues los “marginales”, los excluidos del mercado a los que se debería dirigir la educación mínima son la inmensa mayoría de los ciudadanos (en Colombia, el 60% están por debajo de la línea de pobreza). Por otra parte, los costos de los programas de ajuste

fiscal y de apertura de mercados, promovidos por el mismo neoliberalismo, recayeron en las ya de por sí mermadas clases medias, incapaces ahora de costear una educación privada, aumentando la demanda de plazas en los colegios y universidades públicas en un momento en que éstos estaban siendo estrangulados presupuestalmente. En palabras de los funcionarios del mismo Banco Mundial, “los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen a niveles inaceptablemente altos” (Burki y Perry 1998:2). Por otra parte si la planificación estatal de estos países había sido criticada en forma reiterada por su inmediatismo y cortoplacismo, al dejar los sistemas educativos en manos del mercado, de la demanda programada por el marketing y el oportunismo, los proyectos cuya inversión no se recuperara en forma rápida y segura, iban a ser definitivamente inviables, lo cual haría imposible la inversión en un negocio como la educación que implica inversiones fuertes iniciales y resultados a mediano plazo. Finalmente, unas reformas tan radicales como las que propusieron los neoliberales que restringían y acababan derechos laborales adquiridos de funcionarios y maestras, así como la reducción de derechos sociales, incluido el de la educación, solamente podían llevarse a la práctica –paradójicamente- con un Estado fuerte y con gobiernos autoritarios, como fueron los que iniciaron el experimento. Parafraseando a Gentili, el Estado neoliberal es *mínimo* para financiar la educación pública, pero *máximo* cuando impone y define de forma centralizada y autoritaria las nuevas reglas del juego (Gentili 1996:27).

Por eso, diez años después, varios textos publicados por el mismo Banco Mundial van a señalar que las políticas establecidas en el Consenso de Washington se centraron en el ajuste fiscal, en liberalizar y privatizar, pero “ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región” (Burki y Perry 1998). El informe citado, dirigido a América Latina, se titulaba precisamente *Beyond the Washington Consensus : institutions matter* (traducido como *La hora de reforma institucional*, también llamado Consenso de Santiago). Aunque el informe sostiene que “las políticas prescritas en el marco del ‘Consenso de Washington’ están dando fruto (...) y que la reanudación del crecimiento económico de la región en la década de los noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco de ‘Consenso’”, las teorías neoliberales en realidad habían sido insuficientes para articular el nuevo orden económico mundial, el nuevo

capitalismo; el solo mercado no bastaba y se necesitaba la complementación de una serie de medidas para regular el mercado y las “jerarquías” –en especial para redefinir el papel del Estado (justicia, educación y administración pública)- de modo que se permitiera profundizar

“la *calidad de las inversiones* en recursos humanos, la promoción o creación de *mercados financieros* eficientes y sólidos [los desfalcos y las auto-quebras en Colombia, por ejemplo, fueron numerosos en esa época], el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la *liberalización de los mercados laborales* y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la *inversión privada en la infraestructura y servicios sociales*), el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el *sector judicial*) y la consolidación de la mayor *estabilidad macroeconómica* a través del fortalecimiento fiscal (...) pues el sector privado (...) ha advertido que sus utilidades o competitividad se ven afectadas por la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios financieros y públicos, la calidad de la educación y la eficacia del sistema judicial” (Burki y Perry 1998:2).

Para lograr estos objetivos –“las nuevas demandas de la sociedad”- el Banco Mundial hizo un llamado al “diálogo” y a la creatividad de “las personas responsables de formulación de políticas, la sociedad civil y la comunidad académica de América Latina y del Caribe para reformar las instituciones”. La respuesta llegaría muy pronto y se llamó neo-institucionalismo.

Guy Peters (2003), en una reciente y excelente revisión de las nuevas teorías institucionales, especialmente las provenientes de la ciencia política, distingue con claridad al menos entre seis grandes grupos de tradiciones teóricas que reciben este nombre, algunas de las cuales incluso tienen poco en común: el institucionalismo normativo (de March y Olsen, con su famoso estudio sobre las universidades), los *Rational Choice Institutionalists*, el institucionalismo histórico, los institucionalistas empíricos, el institucionalismo internacional (en educación, un buen ejemplo serían los trabajos de Francisco Ramírez y John Boli, que citamos varias veces), el institucionalismo “social”... En otras disciplinas se refiere al institucionalismo económico de Douglas North (1990), Premio Nobel en la disciplina, muy en relación con los modelos de elección racional, o a la rica y extensa tradición sociológica ya iniciada con los clásicos como Marx, Weber y Durkheim.

Ante este variado, complejo y rico panorama de pensamiento sobre la dimensión institucional de la vida económica y social, los expertos del Banco Mundial escogieron el modelo teórico que más armonizaba con los planteamientos neoliberales -ya diseminados y aceptados como inevitables en buena parte del planeta- y que al mismo tiempo ofrecía una perspectiva más conductual y aplicada al diseño e ingeniería social e institucional que se pretendía: el institucionalismo de la elección racional, tanto en sus versiones provenientes de la ciencia política como de la economía.

Esta versión del neoinstitucionalismo (Peters 2003),<sup>41</sup> (Burki y Perry 1998), (Estrada Álvarez 2004) distingue entre **organizaciones** (conjunto de individuos que actúan colectivamente en la persecución de objetivos comunes) e **instituciones**, entendidas como conjuntos de reglas -restricciones- e incentivos -motivaciones positivas- para el comportamiento de las organizaciones e individuos. A la base de esta teoría -anclada en el *rational choice*-, está como supuesto el concepto de individuo calculador, egoísta que trata de maximizar su beneficio personal, pero reconociendo la importancia de las reglas e incentivos para canalizar o constreñir la conducta individual. Por un lado, los individuos pueden lograr sus objetivos más eficazmente gracias a la acción institucional -pues minimiza la incertidumbre-, a la vez que su conducta y la de otros pueden ser moldeadas por las instituciones. En la medida que el sistema de reglas e incentivos logra afinarse puede hasta moldear las preferencias individuales incluso antes de que incorporen formalmente a la institución. Como se presupone que los individuos son egoístas, tarde o temprano violarán las reglas y producirán un comportamiento “disfuncional”. Por ello los teóricos se esfuerzan en diseñar instituciones que minimicen esa posibilidad para producir resultados que socialmente son más “convenientes”. La perspectiva instrumental y la base en la psicología conductista de este enfoque son protuberantes. Como es obvio, en el documento del Banco Mundial los resultados socialmente “convenientes” son por ejemplo el respeto de la propiedad privada, el incremento de las ganancias del capital internacional o la privatización del sector estatal; los “disfuncionales”, los intereses egoístas de las maestras y funcionarios e incluso de los jueces, o los banqueros y corredores de bolsa que no respetan las reglas y defalcan a los inversionistas (Burki y Perry 1998).

---

<sup>41</sup> Peters, dentro del institucionalismo de la elección racional distingue a su vez distintos enfoques y matices, como los basados en la relación jefe-agente (“mandante-mandatario” en el documento del Banco Mundial), en la teoría de los juegos y en las reglamentaciones. La perspectiva adoptada por el Banco resulta un poco ecléctica e incorpora igualmente conceptos económicos como el de asimetría de la información, el de los costos de transacción, el de defección y voz de Hirschman.

Mientras que para Hayeck e incluso el mismo Terry Moe –que citamos anteriormente– las instituciones emergen por necesidad pues resuelven problemas de la acción colectiva “y con ello facilitan la obtención de ganancias por medio del comercio”, para una buena parte de los teóricos que revisa Guy Peters las instituciones son creadas y “surgen del deseo de uno o más individuos de imponer su voluntad por sobre la de los demás. Estos individuos deben poseer la capacidad de manipular la estructura política para crear la institución y deben prever que con la institución estarán en mejor situación económica que sin ella” (2003:43).

El BID distingue igualmente entre los mercados y las “jerarquías”:

“Los mercados son un conjunto de instituciones (normas y sus mecanismos de fiscalización) que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual) (...) Las jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de tomas de decisiones (...) y se establecen para establecer [sic] obligaciones contractuales [entre gerente y empleado o entre sector público y privado], a fin de producir bienes y servicios con menores costos de transacción y supervisión que aquellos que se darían en transacciones regidas exclusivamente por el mercado” (Burki y Perry 1998:11-12).

El documento del Banco provee un rico y variado repertorio de criterios de análisis de la coyuntura latinoamericana y de “herramientas” concretas para hacer “posible” la reforma: grupos de interés, formación de coaliciones, esquemas compensatorios para disminuir la oposición o movilizar el apoyo, distintos modelos de configuración de poderes con ejemplos concretos de la historia del subcontinente (relaciones entre el presidente, el legislativo y el ejecutivo, los partidos), análisis de posibles ganadores y perdedores, campañas de información masiva, etc.

Estrategias similares se aplicaron en la relación del FMI y el BID con los países latinoamericanos con el fin de “cerrar la brecha institucional que aflige en la actualidad a la región, una brecha que amenaza la consolidación de las reformas ya llevadas a cabo e impide la implementación de las cruciales reformas de ‘segunda generación’” (1998:40) (ver Estrada Álvarez 2004) para un análisis detallado de las relaciones de la banca internacional con los gobiernos colombianos entre 1970 y 2004).

El neoinstitucionalismo proveniente del *rational choice* proveyó, pues, un conjunto de estrategias y tácticas para imponer las reformas en ausencia un gobierno autoritario creando “ciertas” reglas en un contexto “democrático”. La perspectiva teórica adoptada permitió además magistralmente mantener el individualismo neoliberal mientras que se reconocía la dimensión institucional, pero negando todo tipo de “aparato” o de esencia como “el Estado” al reducirla a reglas e incentivos. De esta forma el aparato estatal puede seguir adelgazándose y minimizándose al mismo tiempo que se refuerza institucionalmente -se “regla”, controla o manipula- la sociedad.

#### 4.4. El mercado educativo global y la educación permanente

La educación está desde hace unos años en la mira de los grandes capitales como un gran negocio todavía virgen, poco explotado. Ya lo había anunciado Philip Coombs a finales de los años 60, como mencionamos anteriormente:

“Los sistemas educativos (...) ya tienen su propio mercado común y lo han tenido durante mucho tiempo. Es un mercado mundial, y su ‘volumen de negocio’ ha alcanzado gran auge en los últimos veinte años en medida, variedad y extensión geográfica. A pesar de ello, poco provecho se ha sacado de sus beneficios potenciales” (1971:213-214).

Aunque es muy difícil establecer cifras, algunos analistas se frotan las manos estimando el “volumen del negocio” educativo y ya se han realizado varios eventos internacionales para atraer a los inversionistas.<sup>42</sup> Este “negocio” se define literalmente así:

---

42 La OCDE estimó el volumen anual actual del supuesto “mercado educativo” en el Reino Unido en 25.000 millones de libras esterlinas, el estadounidense en 740.000 millones de dólares y, el mundial, en dos billones de dólares (los norteamericanos dicen \$2 trillones; el cálculo es de Merrill Lynch 1999, citado por (Patrinós y World Bank 1999). Entre el 2 y el 5 % de toda la fuerza laboral mundial está empleada como docente (*teaching staff*). En EEUU la educación ocupa el 5º renglón en exportaciones. Los funcionarios del Banco Mundial decían cosas como las siguientes a los 150 asistentes a un evento para motivar a grandes inversionistas en el negocio de la educación en el “Tercer Mundo” en junio de 1999 en Washington: “Si usted toma el presupuesto público de cualquier país, está gastando no menos del 1% en realizar pruebas. Eso significa que a nivel mundial, hay un poco más de \$1 billón anualmente gastado en realizar pruebas y evaluar personas jóvenes alrededor del mundo (...) Nosotros sabemos una cosa, los gastos por estudiante en la mayoría de los países en vías de desarrollo son bajos, no uniformemente bajos pero

“La industria educativa consta de escuelas, servicios y productos. Los servicios incluyen entrenamiento –especialmente corporativo-, servicios a jóvenes en situación de riesgo, y servicios suplementarios (tutoría, programas pre y post escolares). Los productos incluyen medios electrónicos, publicaciones, suministros escolares y hardware. El sector escolar, por supuesto, incluye guarderías, educación primaria, secundaria y postsecundaria” (Patrinós y World Bank 1999:9).

La Organización Mundial del Comercio (OMC, o *World Trade Organization* en inglés) desde 1990 ha empezado a dar pasos firmes y constantes para hacer que la educación se convierta en una mercancía más. El AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios, más conocido como GATS en sus siglas en inglés) afirma que los servicios públicos (estatales), como la educación y la sanidad, deben ser considerados como recursos comerciales. Pero dejemos que un economista del Banco Mundial resuma las medidas y los documentos de la OMC:

“Como otro signo [de la existencia] del mercado global, en el año 2000 la Organización Mundial del Comercio (OMC) empezará negociaciones acerca del comercio en servicios, incluyendo educación. La OMC (1998) documenta prácticas actuales que actúan como barreras para comerciar en educación. Las tales prácticas incluyen requisitos de inmigración, controles de cambios de divisas, homologación de grados obtenidos en el extranjero en equivalentes nacionales, dificultades en la obtención de las licencias de operación, techos o topes respecto a la equidad, los requisitos de nacionalidad, monopolios gubernamentales, y negación de ayuda financiera. El informe de la OMC también documenta innovaciones en educación, como universidades de Internet (UCLA Extension School and the Home Education Network, Western Governors’ University) y colaboración comercial y estándares académicos (Universidad de Twente en los Países Bajos). Las implicaciones de todo esto son que bajo el acuerdo de comercio en servicios, el primer acuerdo multilateral para proporcionar *derechos legalmente ejecutables para comerciar en todos los servicios*, hay un compromiso construido para la liberalización continua a través de las negociaciones periódicas. Este recorrido por la OMC señala el reconocimiento de la importancia de la industria global de educación [*global education industry* o “mercados para el aprendizaje”, como lo denomina la OCDE] y la necesidad de mirar con cuidado las regulaciones nacionales que impiden provisión eficaz y competición” (Patrinós y World Bank 1999).

---

considerablemente bajos. Sin embargo, en mi opinión, un gasto más bajo por estudiante no significa necesariamente un mercado pequeño. Si usted toma el número de estudiantes en un país como China [o Brasil] y usted mira su gasto unitario, ellos gastan sólo \$4.71, por ejemplo, en materiales de instrucción, pero si usted nota el número de estudiantes que son más de 211 millones, entonces usted tiene un mercado por lo bajo de mil millones de dólares por año en materiales educativos en China” (World Bank 1999b).

Lo que hay aquí en realidad no es una pretendida “desregulación” o “liberalización” del mercado, sino el cambio de unas regulaciones por otras; la eliminación de unos derechos, “privilegios” y reglas de juego, por otros (Altvater 2000). Incluso la eliminación de un derecho adquirido no significa que automáticamente un supuesto “privilegio de algunos” quede potencialmente en manos de “todos”, sino que se quita del camino a un “competidor” (el Estado) para que se beneficie otro “competidor” concreto (el capital transnacional), que es el que tiene más posibilidades e intereses en el actual panorama.

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, los estados miembros acordaron enviar antes del 30 de junio de 2002 requerimientos a los países para que abrieran su sector servicios a los capitales extranjeros. Las negociaciones y los acuerdos sobre los servicios deberán estar concluidos en el 2005. Las normas del AGCS evitarán que los gobiernos puedan aportar subvenciones selectivas a los servicios públicos.<sup>43</sup> Como planteó Alexa McDonough, dirigente del Partido Demócrata del Canadá, el AGCS constituye "la mayor transferencia de poder económico y político de la historia... que pasará de comunidades y naciones-estado a manos de un pequeño número de corporaciones globales".

En los países del “Tercer Mundo” es el Banco Mundial<sup>44</sup> y, en concreto, el Banco Interamericano de Desarrollo para la región de América Latina, el encargado de implementar estas medidas. La inversión está asegurada y el proceso es “imparable” porque “hay siete principales ‘conductores’ o ‘impulsores’ [*drivers*] del cambio en la educación y en el subsector de mercancías y servicios de entrenamiento: Tecnología, Globalización de estándares, Comercio internacional, Cambios políticos, Consolidaciones de la Industria de pruebas y test y ‘downsizing’, Privatización y Demografía. Estos impulsores de cambio son globales” (World Bank 1999b). Como dijo Donald Winkler a los inversores invitados por el Banco Mundial a Washington en 1999, está listo el “*fair playing field*”.

---

43 Ver [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gatt\\_s/gatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm) y [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/serv\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm) donde hay una actualización periódica de cómo avanzan las negociaciones para “liberalizar” el sector servicios a nivel mundial (educación incluida).

44 El Banco tiene una amplia literatura sobre el tema a disposición, aunque bastante repetitiva y sin mucha polémica interna, en la sección Economics of Education: <http://www.worldbank.org/education/economicshed/> y en <http://www.ifc.org/edinvest/>. EdInvest “provee información para hacer posible la inversión privada en una escala global”.

En noviembre de 1998, el Congreso de los EEUU estableció una *Advisory Comision* para considerar el futuro papel del Banco Mundial y otras instituciones financieras ([www.ids.ac.uk/eldis/ifiac.htm](http://www.ids.ac.uk/eldis/ifiac.htm)). Después de su fracaso en la década de los 90 en el cumplimiento de su promesas centrales “aliviar la pobreza” y “educación para todos” – fracaso reconocido por el mismo Banco-, la propuesta del Banco Mundial actual es desplazar su énfasis en lo financiero para convertirse en una Agencia Mundial para el Desarrollo, en un *Global Knowledge Bank*, en un centro global para administrar el conocimiento y la información para el desarrollo de los países del “Tercer Mundo”. Sobra decir que este conocimiento será seleccionado, organizado, dosificado por el Banco, tal vez inicialmente en forma de muestra gratuita pero no sabemos a qué costos y con qué consecuencias posteriores, como ha sucedido con los “apoyos” financieros (Coraggio 2001). La nueva “visión” del Banco es “volverse un Banco de Conocimiento que estimula la revolución del conocimiento en países en vías de desarrollo y actúa como un catalizador global para crear, compartir, y aplicar el conocimiento de punta necesario para la reducción de pobreza y el desarrollo económico” (World Bank 2000). Coherentemente con el nuevo negocio mundial, el Banco deja el paradigma financiero para pasarse al tecnológico de la información y el conocimiento. Un Banco que con su intervención ha profundizado la pobreza en muchos países y ha debilitado las universidades más prestigiosas en los países en vías de desarrollo capitalista se erige ahora como catalizador y administrador del conocimiento de punta para reducir la pobreza: “La educación superior nunca ha sido tan importante para el futuro del mundo de los países en vías de desarrollo como ahora mismo” (World Bank y The Task Force on Higher Education and Society 2000:19). Este conocimiento de punta, obviamente, no se producirá en las universidades públicas, sino en múltiples “servicios educativos” y “centros de investigación” privatizados (Coraggio 2001).

Para el nuevo paradigma neoliberal, la educación hace tiempo que dejó de interesar por su labor político-ideológica-cultural y hace poco perdió interés como formadora de mano de obra. La educación ahora le interesa al capital transnacional como negocio, así de simple. Ni siquiera hay que plantearse si servirá a mediano plazo, si los contenidos o las enseñanzas son adecuados, lo mismo que resulta irrelevante en el fondo si la ropa de moda sirve o no sirve, si las canciones o las películas que se venden son buenas o no, o si las hamburguesas deben llevar queso o pepinillo. Entrar en los detalles de la

calidad de la educación es algo demasiado complejo y en lo que intervienen criterios de valoración dispares y contradictorios, y de ello se encargará el mercado; tampoco sabemos cómo va a ser el futuro y si tal o cual habilidad o destreza o conocimiento será útil para el mercado laboral en veinte años; en principio el neoliberalismo tampoco cree en la planificación económica, aunque la aplica a rajatabla, como muestra la insistencia en determinadas políticas y fórmulas salvadoras a nivel global desde los años 80; tampoco hay necesidad de formar para un mercado laboral cada vez más desregulado, flexible, móvil, incierto, precario y minimizado. El mercado laboral del neoliberalismo y el nuevo capitalismo en realidad no necesita gente más educada e incluso hay “educación excesiva”. Los pocos puestos de trabajo en este tipo de mercado que requieren una educación elevada –aunque no necesariamente convencional- son los que Robert Reich ha denominado los “analistas simbólicos”.<sup>45</sup> El pleno empleo es algo en lo que los neoliberales no creen y tampoco les interesa, aunque sí lo utilizan demagógicamente para forzar la “liberalización” y desregulación del mercado laboral con la consecuente eliminación de los derechos adquiridos por los trabajadores. La calidad de la educación no se refiere ahora a la capacidad para vincularse con el mundo laboral o a las pretendidas “alianzas” escuela-empresa, sino a los criterios de eficiencia, eficacia y productividad, es decir, incremento de la rentabilidad. La gente consumirá servicios educativos y pagará por ellos igual que ahora paga por otros servicios, motivada por ascender socialmente, por moda, por “cultura general”, por el placer de aprender, por consumir. Si consumir es la nueva forma de expresar la ciudadanía, en el consumo uno se realiza como ser social.

En la mejora de la eficiencia y la productividad para el capital las nuevas tecnologías van a jugar un papel determinante. De lo que se trata es de reemplazar en la medida de lo posible esas “grandes cantidades de mano de obra” por las nuevas tecnologías:

---

45 Robert Reich, en *The Works of Nations* (1992, New York: Vintage), plantea que el mundo del trabajo en el contexto de la globalización se encamina hacia una división tripartita: los *routine production services*, donde prima la repetición y el control de automatismos, que requieren una educación elemental; los *in-person services*, relativamente rutinarios pero centrados en el servicio a clientes para los que se exigiría la secundaria completa y algún entrenamiento vocacional; los *symbolic-analytic services* con alta formación (no necesariamente en las carreras o disciplinas convencionales) dedicados a identificar, resolver o arbitrar soluciones a problemas complejos que implican manipulación de símbolos, y que actualmente no son más del 4% de la población en EEUU. Contrariamente a lo que a veces se argumenta, la mayor parte de las nuevas tecnologías en la producción a lo que apuntan es a simplificar las tareas de los operarios, exigiéndoles menos formación y haciéndolos más fácilmente intercambiables (ver el precioso ejemplo de los panaderos en Sennett 2000). Las relaciones entre el sistema educativo y división social del trabajo sobre las que insistió Durkheim se debilitan o, por lo menos, se reconfiguran en este nuevo panorama y se abre todo un campo de estudio.

computadores, CD-ROM interactivos, DVD y videos, educación a distancia y en red, uso masivo de Internet, estructura de redes, realidad virtual... Aunque se han realizado algunos experimentos con la educación básica, este proceso se va a masificar inicialmente en la educación superior, pues resulta más rentable y más viable tecnológicamente: los másters y especializaciones internacionales a distancia son ya una realidad; siguen la educación no formal, los doctorados y los pregrados y las distintas profesiones. Como dice irónicamente Ronald Barnett “la educación superior, como proceso de formación de estudiantes, no depende ya de la enseñanza. La enseñanza [la tradicional y actual práctica universitaria de la enseñanza] no es una parte necesaria de la educación” (Barnett 2001:133). Luego le llegará el turno la educación básica. Los idiomas también van a dejar de ser un problema para la expansión de estos productos educativos mundialmente con la actual preponderancia del inglés y con los desarrollos del software de traducción. El modelo que se irá imponiendo es el modular, que es el que más se asemeja a un supermercado educativo, donde cada persona compra sus productos, escoge y ensambla el *curriculum* en su casa según sus “necesidades educativas”, lo que implicará el debilitamiento de las disciplinas académicas. Paralelo a ello será necesario establecer en algunos casos una serie de estándares y de pruebas evaluativas centradas en las competencias “operacionales” (Barnett 2001) que, como hemos señalado anteriormente, más que garantizar una calidad o un sistema meritocrático su verdadera función es incentivar la competencia del mercado y posibilitar el control.

Todos estos cambios refuerzan también la política de superación (no eliminación) de fronteras nacionales en una dirección: “en el proceso de globalización se crean nuevas fronteras y dentro de ellas se crean nuevas unidades políticas, es decir, bloques económicos supranacionales, así como *industrial districts* subnacionales en los que se organiza una ‘competitividad sistémica’ vinculada a ese espacio. Estas unidades se superponen parcialmente y sus fronteras se entrecruzan” (Altvater 2000:7.11). En ese sentido la globalización tiene más que ver con la colaboración entre algunos estados líderes y los principales agentes del capital que con la anulación de las fronteras.

En este nuevo escenario queda redefinido el papel del Estado a lo que ya había propuesto Hayek en 1960: estimular, regular a distancia y con mínimas intromisiones el mercado educativo y garantizar el que en los países donde todavía hay “ignorantes”

que no valoran y que por lo tanto no pagarían un “precio” por ese “supremo valor” y por esa inversión que es su educación, aprendan los rudimentos del lenguaje (lectura y escritura) y del cálculo matemático, así como algunos valores básicos para la “convivencia pacífica”. Dichos rudimentos en realidad abren la puerta a los “ignorantes” para que puedan integrarse y reconocer las bondades del mercado en general y, obviamente, del mercado educativo. Para expresarlo en forma grosera desde las técnicas del marketing, la instrucción pública obligatoria no es más que una especie de “muestra gratuita” para que los consumidores que no han probado las excelencias de ese producto que es la educación, puedan saborearla para luego convertirse en consumidores habituales. Pero incluso esta “muestra gratuita” no debe ser totalmente gratuita. En las políticas del World Bank esta línea de trabajo remedial se denomina EFA “*Education for all*” (para diferenciarla del EKE *Education for the Knowledge Economy*, que no es sino el “Global Education Market” de la OMC, donde está el negocio más jugoso), y su intención central explícita: “demasiada gente en países en desarrollo no tiene las habilidades básicas necesarias para sobrevivir en nuestro mundo complejo y competitivo” (World Bank 1999a:iii), aunque dicha intención se adorne con las habituales retóricas del “desarrollo” y de “lucha contra la pobreza”, de “aprovechar la oportunidad”, de los “nuevos retos”, del “nuevo milenio” y la “calidad” y “competitividad en un mundo global”.<sup>46</sup> La “Educación para todos” no apunta al

---

<sup>46</sup> Es interesante comparar las retóricas que los organismos internacionales utilizan en sus documentos internos de trabajo y en los documentos técnicos oficiales, por una parte, y en las publicaciones diseñadas para la divulgación de las políticas. Baste un ejemplo: mientras que algunos documentos técnicos del Banco Mundial, como vimos al iniciar este capítulo, utilizan citas de J. S. Mill (*On Liberty*) en un tono agresivo contra la intromisión del Estado en la educación como su encabezado, los documentos divulgativos, como *La Estrategia para el sector Educativo*, utilizan frases como ésta al inicio: “Da a la gente una mano o una herramienta, y vivirá un poco mejor. Dale educación, y cambiará el mundo” (World Bank 1999a:iii).

Los documentos de los organismos internacionales han logrado consolidar un estilo propio y sutil de decir las cosas a través de una serie de clichés: “Si bien los datos muestran que se ha avanzado en .... también es cierto que resulta preocupante el incremento de ....”. “Muchos países están ya haciendo...” es una forma de decir qué es lo que hay que hacer. “La experiencia ha mostrado...” o “En estos años hemos aprendido...” qué es lo que hay o no hay que hacer. Las soluciones que han tenido cierto éxito pero que no se consideran convenientes se descalifican afirmando: “Si bien hay algunas experiencias exitosas, no hay todavía evidencias claras de que tal (variable) tenga un impacto positivo significativo en tal (situación)”, o argumentando la imposibilidad de implementar una estrategia por sus costos.

Otro elemento más de la retórica de la formulación de políticas son las estadísticas: todo parece muy bien sustentado en cifras, porcentajes, rendimientos, tendencias, regresiones, análisis... Sin entrar en detalles en cada caso, hay un documento, un “Technical Study” sobre las estadísticas educativas en América Latina contratado por la Fundación Ford y por la UNESCO (McMeekin 1998). Allí se afirma claramente que, “aunque se ha avanzado mucho” en los últimos 10 años, la información estadística “tiene todavía serios problemas”. Distingue entre grandes países con sistemas más o menos confiables (Argentina, Brasil, Chile y México), países con estadísticas casi inexistentes (Bolivia, Guyana y buena parte de Centroamérica), y con problemas, la mayoría. Los problemas técnicos enumerados para todos son: ausencia de datos clave, base para todos los demás cálculos y estimaciones; problemas conceptuales; lagunas de datos en algunos años que

“éxito” en el mercado sino a la integración no conflictiva y a la supervivencia, y se centra en “alfabetización, habilidades matemáticas, habilidades lógicas y sociales como el trabajo en equipo” (World Bank 1999a:vii) y sus destinatarios prioritarios son las niñas y “los más pobres” (World Bank 1999a:ix).<sup>47</sup> El Banco Mundial –así siga hablando de él demagógicamente- ya no cree en el “desarrollo”, y las agencias internacionales –incluida Naciones Unidas- desplazan sus recursos de la “ayuda al desarrollo” hacia la “ayuda humanitaria”, “a la pobreza”, “a los desplazados por la violencia” y a mitigar los destrozos de la intervención militar y de los conflictos bélicos, ayuda que se focaliza al máximo, no para producir sinergia social, no para fortalecer colectividades, sino para llegarle en forma dosificada a cada individuo aislado y etiquetado como gravemente afectado e indefenso –temporalmente- por una situación de máxima pobreza o por los desastres –inmediatos- de la guerra, a la manera de los bonos o cheques escolares o de la capitación (ayuda *per capita*, no institucional o por proyecto).

No hay, pues, una intención de elevar la “calidad” o de ampliar la “instrucción pública obligatoria”, sino de reducirla a su mínima expresión, a un “paquete básico” (entiéndase por básico no lo que sirve de base, sino mínimo) que el Estado financiará parcialmente y que velará para que se aplique especialmente en los sectores más marginados de la dinámica del mercado (estrategia de “acciones focalizadas”).<sup>48</sup> En

---

dificultan la estimación de tendencias; ausencia de definiciones y terminología claras y consistentes. Problemas institucionales: aislamiento de las unidades estadísticas educativas de las otras unidades estadísticas centrales, lo cual dificulta establecer relaciones entre fenómenos sociales y económicos, y el que las decisiones las toman los economistas sin consultar información propiamente educativa; la descentralización educativa está complicando el proceso de recabar datos, analizarlos y usarlos; no hay espacios para intercambio continental de datos estadísticos; ausencia de liderazgo educativo regional (la UNESCO, además, está perdiendo el poco liderazgo que tenía); casi toda la información se concentra en la primaria, pero la pre-primaria y la universidad casi no tienen datos; una cosa son indicadores para seguir el proceso de una determinada reforma y otra los indicadores que permitan comparaciones internacionales. Si esto es así, no cabe duda de que la argumentación economicista y tecnicista está fundada en este caso en pura retórica numérica.

<sup>47</sup> La prioridad en las niñas, tal como se señala en varios documentos de trabajo, tiene mucho que ver con un sencillo cálculo económico que hicieron los asesores: la escolaridad parece tener un impacto importante en que las niñas de los países “en desarrollo” no se embarquen “prematuramente”, y es “más barato” dar educación básica a las niñas que atenderlas a ellas y a sus bebés prematuramente. En realidad los estudios sobre fertilidad y educación femenina tampoco son muy concluyentes en sus resultados, como señala L. Gibney en un estado del arte sobre el tema en (Carnoy 1995) 164-168, donde incluso sugiere el iniciar trabajos etnográficos sobre el tema. De hecho en Colombia se ha producido un incremento impresionante del embarazo de las estudiantes en los grados 10 y 11 mientras cursaban sus estudios.

<sup>48</sup> Esta lógica se aplica a todos los servicios sociales. Por ejemplo, en Colombia, el servicio de salud para los pobres es un kit de sobrevivencia con un pésimo servicio. Para recibir una atención digna debe uno inscribirse y pagar un “plan complementario”. De acuerdo al pago es la calidad del servicio y la cobertura.

cuanto a la “calidad”, el Estado debería cumplir también alguna labor de control también mínimo y de carácter no propositivo sino preventivo e “higiénico”, como en el ejemplo de Friedman con los restaurantes: “Para asegurar que las escuelas cumplan con unos estándares mínimos como la inclusión de un contenido mínimo en sus programas, en gran medida como actualmente inspecciona restaurantes para asegurarse de que mantienen unos estándares sanitarios mínimos” (Friedman 1955), labor esta que puede contratar a una empresa privada, como contrata las pruebas de competencias mínimas o la misma supervisión. Por otra parte, si la enseñanza pública es mínima y no puede tener ningún contenido obligatorio deja de tener sentido como bien público (Guttman 2001:362). Al minimizar y desvalorar los contenidos obligatorios o comunes también se minimiza y desvaloriza el sentido público de la educación.

Pero si la escuela y la universidad pública se minimizan hasta desaparecer, no desaparecen la educación o la pedagogía. Lo que resulta paradójicamente de la disolución de la escuela es una pedagogización de toda la sociedad.

“Igual que la empresa toma el relevo de la fábrica, la *formación permanente* tiende a sustituir la escuela, y el control continuo tiende a sustituir el examen. Lo que es el medio más seguro para poner la escuela en manos de la empresa (...) Es previsible que la educación deje de ser progresivamente un compartimento estanco diferente del compartimento estanco profesional y que ambos desaparezcan en provecho de una terrible formación permanente, un control continuo que se ejercerá sobre el obrero-estudiante de secundaria o sobre el directivo-universitario” (Deleuze 1995:273-274).

#### **4.5. De condiciones de posibilidad y conspiraciones**

Las ideas neoliberales sobre la educación han tenido un gran éxito al integrar en una lectura relativamente “coherente” y accesible para el común de la población, una serie de transformaciones sociales y de visiones de dichos cambios que se imponen día a día como evidentes y que sirven como marco justificatorio para profundas transformaciones en los sistemas educativos y en las escuelas (seguimos en parte y muy libremente a Gimeno Sacristán 1998:260-5):

- El cuestionamiento de la idea de “sociedad” como algo coherente, unitario, ante la experiencia cotidiana de la diversidad, fragmentación, incoherencia y complejidad de nuestras sociedades permite cuestionar a su vez la pretensión de un sistema educativo unitario al servicio de un proyecto de “sociedad”.
- Los procesos de mundialización han contribuido a debilitar y deslegitimar los Estados-nación, con poca autonomía y soberanía frente a los mercados, las multinacionales y las decisiones que se toman en algunos organismos internacionales. La política convencional, además cada vez más mediática, ha perdido credibilidad como espacio legítimo para la toma de decisiones. Ligado a lo anterior, y debilitado el Estado, se fortalecen las naciones, regiones, metrópolis y todo tipo de identificaciones a su interior, acelerando su fragmentación, todo lo cual minaría también la posibilidad de una política educativa pública a nivel nacional.
- La coincidencia del hundimiento de las propuestas comunistas, la crisis económica del petróleo y el ascenso al poder de una serie de gobiernos conservadores desde finales de los 70, en especial en algunos países hegemónicos, y su ruptura frontal con el modelo del Estado del “bienestar” en el llamado “Primer Mundo” y con el desarrollismo en el “Tercer Mundo”, reduciendo al mínimo los derechos y servicios sociales, ha servido de “modelo” a imitar por parte de los otros países, frenando las aspiraciones incluso de países que no han alcanzado ese mínimo de derechos y servicios. La educación como derecho sufre también esa minimización, pasando de ser básica a “mínima”.
- En el ámbito académico de las ciencias sociales, los planteamientos funcionalistas – ligados al pensamiento liberal- que proponían una visión optimista de la escuela como generadora de “progreso”, de crecimiento económico, de democracia, como posibilitadora de movilidad y de igualdad social, no han soportado la andanada de críticas que se han ido consolidando desde los años 70 desde distintas perspectivas, en especial desde la sociología crítica y de inspiración marxista. La educación pública y la escuela –y la universidad- en general han recibido ataques demoledores a su sentido como institución (Illich, Foucault) o a sus pretensiones (por ejemplo, la teoría de la reproducción o, en general, los diferentes estudios que apuntan a señalar cómo la escuela reproduce, agranda o al menos no minimiza las desigualdades sociales), o mostrándola como una especie de aplanadora de la diversidad –que ahora se valora- imponiendo los valores “universales” del proyecto ilustrado, o la cultura hegemónica (en esto la antropología cultural ha puesto su grano de arena señalando la labor

destruccion de la escuela respecto a las “culturas” minoritarias).<sup>49</sup> La historia y la educacion comparada tambien han dado cuenta de las realizaciones concretas de los sistemas educativos, de sus alianzas con las iglesias y con regimenes totalitarios, de las adaptaciones locales y de los universales mas alla de las declaraciones de principios... En la academia no ha sido el neoliberalismo sino las ciencias sociales —en especial las corrientes marxistas y criticas— las que han deslegitimado la escuela al mostrarla como un instrumento de dominacion al servicio de los grupos dominantes y del Estado (Althusser, por ejemplo), dejando en el vacio sus declaraciones y pretensiones formales universalistas y de neutralidad. Por otra parte, las reacciones interaccionistas y posmodernas a los estructuralismos marxistas y al funcionalismo, asi como los estudios etnograficos sobre el aula, aunque han enriquecido la vision sobre la escuela mostrando el papel de los actores sociales, han terminado culpabilizando a los mismos actores, en especial a las maestras, de las desigualdades que reproduce el sistema escolar, contribuyendo indirectamente al señalamiento de “culpables” en la pretendida “crisis” educativa.

- La acentuacion de un tipo de individualismo —a lo que, paradójicamente, ha contribuido significativamente la escuela a nivel mundial— y de la privacidad que ve en forma conflictiva o irreconciliable los derechos individuales con los sociales, la esfera privada y la pública, y que sataniza esta última, deja tambien pocas posibilidades a la formulacion de politicas o “intereses públicos” legitimos: “La cultura economica y moral dominante y globalizada alimenta una sociedad individualista, anómica, que reproduce una creciente irresponsabilidad social y que en nombre del principio de autonomia individual está destruyendo las bases tanto para el florecimiento de esa misma autonomia como para el funcionamiento adecuado de aquel modelo de democracia que protege y desarrolla dicho principio” (Vargas-Machuca 2001:19).

- La misma expansion del sistema educativo y la universalizacion de la educacion han generado problemas propios de dicha expansion, como la masificacion y la introduccion de grupos que no comparten las motivaciones academicas y disciplinarias tradicionales, asi como la desvalorizacion de los titulos.

---

<sup>49</sup> Hay que anotar tambien que la academia, en especial la sociologia de la educacion britanica (Dale, Ball, Whitty...), y en América Latina un nutrido grupo de academicos brasileños y argentinos (Tadeu da Silva, Gentili, Frigotto, Coraggio, Puiggrós, Flavio Moreira...), han realizado una critica sistemática a las reformas educativas neoliberales y neoconservadoras. En el caso británico los trabajos se han movido con una mayor base empirica, mientras que en América Latina las criticas han tenido un carácter más ideológico.

Sin embargo, el éxito de las ideas neoliberales no se debe únicamente a una serie de transformaciones sociales, puesto que otras muchas lecturas “coherentes” de dichas transformaciones se han realizado y no han logrado una mínima difusión. Tiene también mucho que ver con una especie de gran conspiración.<sup>50</sup> Como señala Susan George (1999)

“los neoliberales han comprado y pagado su propia ‘Gran Transformación’ viciosa y regresiva. Ellos comprendieron –como no lo hicieron los progresistas— que las ideas tienen consecuencias. Partiendo de un pequeño embrión en la Universidad de Chicago, con el filósofo y economista Friedrich von Hayek y sus estudiantes -como Milton Friedman en su núcleo- los neoliberales y sus patrocinadores, crearon una enorme red internacional de fundaciones, institutos, centros de investigación, publicaciones, académicos, escritores emparrillados en relaciones públicas, para desarrollar, empaquetar y promover incansablemente sus ideas y doctrinas (...) Gastaron cientos de millones de dólares, pero el resultado justifica cada centavo invertido, pues lograron hacer que el neoliberalismo pareciera como si fuera la condición natural y normal de la humanidad (...) Permítanme enfatizar cuán importante es comprender que este vasto experimento neoliberal bajo el cual todos estamos forzados a vivir, ha sido creado por gente con un propósito. Cuando ustedes capten esto, cuando ustedes comprendan que el neoliberalismo no es una fuerza como la gravedad, sino una construcción totalmente artificial, también podrán comprender que lo que algunos han creado, otra gente, puede cambiarlo.”

Pero no todo es producto de una confabulación “externa” a nuestras sociedades:

“está generalizado en la región un estilo elitista de gestión pública. Es típico que la *intelligentsia* gubernamental haga tratos en la cúspide con las agencias internacionales o con representantes de los gobiernos centrales, y realice un trabajo especial para legitimar *ex post facto* aquellos arreglos. Paradojalmente, parte de esta legitimación puede consistir en dejar circular la idea de que los aspectos socialmente negativos de las políticas públicas son impuestos desde afuera, minimizando así la responsabilidad de sus agentes nacionales. Así, el FMI o el Banco Mundial se han convertido en el ‘enemigo’ para los sectores más afectados por las reformas económicas” (Coraggio 1998:10-11).

No dudamos de que hay una especie de maquiavelismo en ciertos sectores, pero igualmente también sabemos que muchas de las personas que acogen e incluso impulsan enérgicamente este tipo de medidas lo hacen con “buena intención”, convencidas de que están realizando una labor meritoria por la calidad de la educación,

---

<sup>50</sup> “Quizás la antropología es un grupo latente que sobrevive gracias a la creencia en una conspiración externa” (Douglas 1996:71).

por los niños pobres o por el país o, como dicen los libertarios, ellos están haciendo la verdadera “revolución educativa”, nos están liberando del atraso, de las garras del Estado autoritario y mastodónico, de la política interesada, de los mezquinos intereses de los abusivos obreros y funcionarios que obstaculizan el crecimiento del capital y el “progreso”. Pero no creemos que las conspiraciones globales o la propaganda produzcan “lavados de cerebro” y tal vez cada uno termine creyéndose lo que intuye que le interesa. Y tampoco creemos que deslegitimar el punto de vista del otro sacándolo del debate político y –sobre todo- del juego de las decisiones que lo afectan pueda estar en la base de una sociedad democrática y legítima. Como dice el sociólogo británico Richard Sennett “un régimen que no proporciona a los seres humanos ninguna razón profunda para cuidarse entre sí no puede preservar por mucho tiempo su legitimidad” (2000:155).

Si bien a nivel de doctrina, aunque existan muchos matices y tendencias, se puede construir una descripción relativamente general como la que hemos hecho con la intención de mostrar la lógica y la articulación de los argumentos centrales del pensamiento neoliberal, cuando llegamos a las políticas educativas concretas en los diferentes países es imposible establecer generalizaciones, por más que se perciban algunas constantes y coincidencias. Por otra parte, aunque en algunos lugares las medidas tomadas han sido efectivamente radicales, resulta difícil desbrozar lo que realmente está pasando en cada país, de la propaganda y los “ejemplos demostrativos” contruidos por las agencias internacionales y las administraciones locales como modelos a imitar. No negamos que las medidas han sido a veces severas, pero el éxito actual y real del neoliberalismo sobre el terreno es tal vez sobredimensionado en algunos casos por la envergadura de las campañas mediáticas y por haber logrado naturalizar una serie de clichés o eslóganes que se repiten de boca en boca. Aunque las presiones son muy fuertes y el discurso mediático lo repite a diario, creemos que no existe un determinismo ni de las nuevas tecnologías, ni de las formas organizativas, ni de las “leyes” del mercado o de la producción, ni de los medios. La doctrina neoliberal en educación no se encuentra nunca en estado “puro” en las reformas concretas:

“Discontinuidades, compromisos, omisiones y excepciones son también importantes. A veces son de vital importancia. La elaboración de políticas en una sociedad moderna, compleja, plural (...) es difícil de manejar y compleja. Es a menudo acientífica e irracional, a pesar de las pretensiones de los diseñadores de políticas (...) La política educativa no es simplemente una respuesta directa a los intereses dominantes (...)

y puede ser comprendida mejor (...) como respondiendo a una configuración compleja y heterogénea de elementos (incluyendo ideologías que son residuales o emergentes, así como las actualmente dominantes)” (Ball 1990:3).

Más aún, como han mostrado Luc Boltanski y Ève Chiapello, el capitalismo ha sufrido esa gran transformación que denominamos “nuevo capitalismo” jugando con pequeños desplazamientos, adoptando pequeñas innovaciones que pronto otros imitarían, tratando de responder a las críticas para lograr legitimarse, o aprovechando los espacios todavía no regulados (Boltanski y Chiapello 2002). El “éxito” de esta doctrina en lugares muy diversos y la implementación concreta de las políticas en el campo educativo tiene que ver también con una serie de condiciones y de estrategias que involucran a muchos sectores, y que se sitúan y negocian también localmente. ¿Cómo está siendo esto posible en el caso colombiano?

Abordaremos a continuación las tres diosas, las Horas de la administración pública en educación: Equidad, Eficiencia y Calidad-, verdadera trilogía del sistema, que repiten una y otra vez todos los estudios de los organismos internacionales, de la banca multilateral, las declaraciones de las cumbres de presidentes, los planes de gobierno y los informes de gestión.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> El 22 de mayo de 2005 se hizo una breve búsqueda en Google bajo estos términos simultáneamente: *equity quality efficiency*. El buscador presentó 2.690.000 páginas con estos términos en la WEB. Equidad, calidad y eficiencia parecen ser la óptica universal de análisis y medida de todo y de todos: desde la libertad, la salud, las medicinas, el medio ambiente, los impuestos, la educación primaria, secundaria y universitaria, uso “indebido” de drogas; Europa, Reino Unido, Reino de Camboya, EEUU, México, Escandinavia, Turquía, “around the World”.



## 5. Equidad: educación para los (más) pobres

“La equidad tiene que ver con el acceso a la educación –es decir, con iguales oportunidades de ingreso- y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad” (CEPAL y UNESCO 1992:129).

La expansión mundial de formas muy similares de sistemas educativos y de modelos de escuela, incluso en países con economías que no eran de mercado, es el resultado de múltiples factores en los que las iglesias, la construcción de los Estados nacionales y de sistemas interestatales, han jugado un papel central (Ramírez y Boli 1987) (Boli, Ramírez, y Meyer 1990). Si bien la escuela como hoy la conocemos es en realidad un “invento” de las religiones que tienen un Libro como centro (Biblia, Corán o Talmud), la educación religiosa o la privada por sí solas no fueron capaces de universalizar la escuela y donde jugaron un papel importante, como en el caso inglés en el siglo XIX, fue con un apoyo definitivo del Estado.<sup>52</sup>

“Formación del Estado y formación del sistema educativo nacional se correlacionan estrechamente (...) Así, el Estado asignó a la educación en los países occidentales funciones públicas como la asimilación de culturas inmigrantes en los Estados Unidos, la promoción de los valores de signo católico en España, la extensión de la lengua nacional en Francia, [podríamos añadir la gobernación social de las sociedades coloniales] etc., aunque en todos ellos la educación cumplió siempre, de

---

<sup>52</sup> E.G. West, en un texto dedicado a mostrar cierto efecto perverso en la intromisión del Estado en el control de las escuelas y que citan reiteradamente los neoliberales, sostiene que en Gran Bretaña y en EEUU la educación primaria prácticamente se universalizó sin la intervención del Estado (West y Institute of Economic Affairs (Great Britain) 1965). Igualmente, que la estatalización de la escuela no respondió tanto a una demanda de los padres, sino de las profesoras, los administradores e intelectuales “bienintencionados”. Esto, que West, y luego Milton y Rose Friedman (1998:216), consideran como una forma de patrimonializar la escuela o acabar con el control de los padres, puede también entenderse desde otro punto de vista como una forma de salir de la precariedad y la discontinuidad de la financiación voluntaria a cargo de los padres pobres, de la beneficencia, de los escasos fondos locales manejados en forma clientelista (como veremos en el caso colombiano también) y de lograr una universalización de la escuela incluso entre aquéllos que no podían o no estaban dispuestos a pagarla.

mejor o peor modo, un triple objetivo común: (...) el desarrollo moral, cultural y político de la nación” (Puelles Benítez 2002:35).

Ian Hunter ha enfatizado que el surgimiento de la escuela en Europa históricamente no se debe a la realización de un principio subyacente o una tendencia de desarrollo sino que

“emergió, junto con los sistemas de salud pública, asistencia social, seguridad interna y externa, y gestión económica, a partir de un nuevo *ethos* y de una nueva tecnología de gobierno, orientados a transformar el territorio y su población para convertirlos en recursos cuyo cultivo y gestión óptimas permitieran al Estado sobrevivir y prosperar a la vista de contingencias históricas destructivas” (1998:204).

Para ello el Estado no inventó los instrumentos de gobierno, sino que adaptó los mecanismos y dispositivos de las escuelas cristianas (vigilancia y autoexamen, obediencia y autodesarrollo, maestra pastoral y estudiante) conformando la “escuela pastoral”, un híbrido que emergió autónomamente de la problematización burocrática de la vida social y de la problematización religiosa de la conducta individual.

Es decir, que los sistemas educativos estatales no surgieron con una vocación universal e igualitaria, como una conquista social, o un derecho sino como una solución híbrida para manejar la creciente población infantil de los sectores más pobres, especialmente en las ciudades.

“Plantear la necesidad de educar adecuadamente a los hijos de la clase obrera en su rango más bajo debe considerarse claramente como una cuestión de orden público, para impedir que crezca a nuestro alrededor una multitud de seres inmorales y depravados, vástagos de la ignorancia, que son una plaga y una molestia para la sociedad; ese planteamiento es necesario para lograr que el gran cuerpo de la clase obrera sea gobernado por la razón” (Comentarios de un inspector fabril británico de principios del XIX, citado en Hunter 1998:13).

“Mis ojos y mis oídos se veían conmocionados varias veces al día por la blasfemia, la indecencia, la suciedad y el vicio exhibidas por las hordas de jóvenes y viejos, e incluso de niños, que crecían como plagas para la sociedad y se perdían a sí mismos, por cuyas almas y cuerpos nadie parecía preocuparse, y cuyas desdichas eran suficientes para desacreditar a una comunidad supuestamente cristiana (...) Mi objetivo fue tomar de las calles a una docena de estos salvajes seres humanos y tratar de ver lo que podía hacerse con ellos, con la bendición de Dios” (David Stow, uno de los diseñadores de la escuela popular que más impacto tuvo en el siglo XIX en Europa, hablando de las calles de Glasgow hacia 1815. *The Training System, the Moral Training School, and the*

*Normal Seminary*, Longman, Brown and Green, 1850, 8ª ed., p. 127.  
citado en Hunter 1998:36).

Aunque, como hemos señalado en páginas anteriores, siempre hubo posiciones conservadoras que alertaban que si se instruían los pobres se volverían más díscolos y peligrosos, algo había que hacer con esos “salvajes” y, en especial, disciplinarlos. La idea de la escolarización triunfó en el XIX y se expandiría mundialmente en el XX pero “tras una encarnizada y concienzuda lucha con otras formas, agentes, contextos y modalidades educativas de crianza y de tutela de los menores” (González Placer 1998:30).

En EEUU, tal vez el primer país que logró una verdadera masificación de la educación (en 1960 el 75% de la población había terminado la secundaria), la fundación de escuelas públicas elementales<sup>53</sup> fue una iniciativa reformadora de pastores, educadoras y abogados, una cruzada moralizadora y salvadora de los pobres como otras, como los hospitales públicos, o las campañas contra la esclavitud. Para conseguir apoyo financiero y político se utilizaban todo tipo de argumentos como el mejoramiento de la productividad laboral, la estabilidad política o la moralidad (Collins 1989:122).

Buena parte de la población infantil en esa época no deambulaba por las calles, sino que trabajaba largas jornadas con ínfimos salarios, como denunció Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845). Las organizaciones obreras apoyaron la escolarización, no tanto por su valor intrínseco, sino más bien porque de esta forma se reducía la competencia de la mano de obra más barata de los niños y se evitaba la sobreexplotación infantil (Collins 1989:123) (Borrell 1999). Pero si los niños no trabajaban, era obvio que había que hacer algo con ellos, y no había nada mejor en el momento que la escuela.

Argumentos similares siguen circulando hoy en Colombia y en otras latitudes. La preocupación de los gobiernos y ciertos sectores de la opinión pública se orienta a evitar el “pandillismo”,<sup>54</sup> la ociosidad, el que los niños y jóvenes se tomen las calles y se

---

<sup>53</sup> Las *common schools* se inician en Virginia por la misma época de la Independencia, pero sólo se consolidan en casi todos los estados entre 1830 y 1860.

<sup>54</sup> “El Tiempo, Bogotá, Abril 22 de 2005. Estudio revela que Bogotá tiene 803 pandillas conformadas por 12 mil jóvenes. El 95 por ciento de ellas pertenecen a los barrios de estratos 1 y 2. En 1994 había poco más de 100 y en los últimos dos años surgieron más de cien”

conviertan en un problema de “orden público”. El argumento de las organizaciones obreras en el siglo XIX lo oímos en el 2005 en boca de un senador uribista (de la bancada del presidente Uribe) en un reciente debate sobre la educación en el Senado: “hay que retener a los estudiantes en el sistema porque si no se elevarán las cifras del desempleo”. Hoy los sindicatos de EEUU financian un proyecto en Bogotá para erradicar el trabajo infantil de los invernaderos que producen flores para exportación a ese país. Dos de los economistas del *think tank* de Planeación Nacional, uno de ellos exfuncionario de Banco Mundial, el otro profesor de la Universidad de los Andes y ahora ambos banqueros, afirman en su último libro que se lanzó como un *best seller* en la Feria Internacional del Libro de Bogotá 2005:

“El elemento más importante en cuanto a la oferta [de empleo] es, sin duda, la retención masiva de los jóvenes en las escuelas (...). Los programas de ampliación de la cobertura en educación secundaria y universitaria tienen el doble propósito de formar capital humano necesario para el crecimiento y de restarle presión a los mercados laborales” (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:216).<sup>55</sup>

Por otra parte, Randall Collins ha enfatizado en su estudio sobre el credencialismo que la importancia económica del sistema educativo no está en su aporte a la productividad, sino en que es un contrapeso al exceso de capacidad industrial en un doble sentido: por los gastos que suponen al Estado y porque absorbe, como estudiantes, buena parte de la fuerza de trabajo (1989:218).

Históricamente, la escolaridad de los pobres surge, pues, no como una necesidad de ellos mismos, no como un derecho a conquistar, sino que se va consolidando por un lado como una labor evangelizadora y moralizadora de las iglesias a través de escuelas

---

<sup>55</sup> Sin embargo, las cifras del 2000 en Colombia muestran que las tasas de desempleo más altas (por encima del 20%) se encuentran entre quienes iniciaron la secundaria (la hayan terminado o no) y los que iniciaron la educación superior y no la han terminado. Hay menos desempleo entre los que concluyeron sus estudios universitarios (12.4%), pero no hay mucha diferencia con los que apenas terminaron los estudios de primaria, los que no tienen ningún estudio o no terminaron la primaria (14%) (cifras del DANE recogidas en (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:213). Lo anterior alimenta la sospecha de que no hay una relación directa entre aumento del nivel de estudios y empleabilidad. Más bien lo que muestra es que, como señalamos al hablar de la “educación permanente” y de los planteamientos de Robert Reich, la actual economía requiere de una masa de personas sin estudios o muy bajos estudios (*routine production services*), unos pocos con estudios universitarios (*symbolic-analytic services*), y otros con la secundaria (*in-person services*), pero que en Colombia ya se saturó el mercado laboral que hace uso del nivel de secundaria, lo cual haría suponer que, si la educación estuviera en función de las demandas económicas y del mercado, habría que eliminar o desestimular la secundaria para los que no fueran a seguir los estudios universitarios. Sin embargo, los planteamientos de los economistas Montenegro y Rivas, que son los que aportan esas cifras, van por el camino contrario: ampliar la cobertura en secundaria e incluso en educación superior, especialmente técnica.

pías (gratuitas, financiadas con limosnas), escuelas dominicales y diarias. Por el otro lado, los gobiernos van a buscar legitimarse con las primeras escuelas públicas más o menos laicas financiadas por el Estado, o incluso –como el caso inglés– financiando las escuelas religiosas que aceptaran plegarse al dominio y supervisión del Estado.

Las elites y las clases medias tenían sus tutores, sus escuelas de pago (las denominadas *public schools* en Inglaterra, las escuelas para nobles de los jesuitas, los *lycées* en el sistema educativo público francés, el *gymnasium* alemán, o algunos colegios de comunidades religiosas y hoy los colegios bilingües en Colombia...). Los sistemas educativos fueron, incluso entre los más estatalizados como el francés, duales: una educación primaria para las masas, y una educación secundaria y universitaria para las elites y para la formación de los funcionarios que requería el Estado, sin puentes entre ellas (Bourdieu 1993). Tal vez el caso norteamericano fue el que estableció más puentes entre la primaria y la secundaria (*colleges*), pero en un sistema altamente competitivo y con unos mecanismos credencialistas que cumplieron la misma función de constituir un sistema dual.

La escolaridad de las masas fue sentida por ellas como una obligación, como un deber impuesto por el Estado y/o por las iglesias, no como un derecho. Incluso en países con débiles sistemas educativos estatales centralizados y que se han caracterizado a veces estereotípicamente como “liberales”, como defensores del individualismo libertario, como es el caso británico, desde mediados del siglo XIX se impusieron multas y sanciones a los padres que no enviaran sus hijos a las escuelas (Bourne, MacArthur, y National Union of Teachers 1970). En EEUU la “*truancy*” o inasistencia a la escuela se configuró como un delito hacia 1950 y los niños no escolarizados empezaron a verse como “delincuentes” (Collins 1989:122-127). En Colombia igualmente, durante el siglo XIX se encuentran numerosas referencias a esta situación, en que los agentes de policía obligaban a la asistencia a la escuela y los inspectores multaban a los padres.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> “Proposiciones del inspector provincial de Casanare”, en *El boyacense*, Tunja, marzo 30 de 1889, nº 178, pág. 1423-1424. “Circular del inspector de instrucción pública a los presidentes del Consejo Municipal y alcaldes de los distritos” en *El boyacense*, Tunja, agosto 13 de 1887, nº 63, pág. 503-504 (Álvarez Gallego 1995:117.120). Estas mismas prácticas están documentadas también a mediados del s. XX (Reichel-Dolmatoff y Reichel-Dolmatoff 1961).

Podríamos acudir a numerosos manifiestos radicales o utópicos para mostrar que desde finales del siglo XVIII, e incluso antes, alguien pensó la educación y luchó por ella como un derecho igualitario para todos,<sup>57</sup> en escuelas plurales, laicas, mixtas, con libertad de enseñanza. Podríamos mostrar los debates encarnizados en torno al tema, algunos experimentos renombrados y los intentos de implementación de estas propuestas en breves períodos gubernamentales<sup>58</sup>. Pero en la práctica, y durante la mayor parte de los siglos XIX y XX la escuela de masas, antes que un derecho y una aspiración igualitaria de las mayorías, fue algo que se impuso a la población en casi todo el planeta contra su voluntad, policivamente, incluso en forma violenta. El Decreto de Guillermo I de Prusia, el primero que universalizó la educación elemental (1717) afirmaba explícitamente:

“En todos los lugares donde existan escuelas, los padres deben ser obligados, bajo riguroso castigo, a enviar sus hijos a ellas, mediante el pago de dos dreider como retribución escolar a la semana, asistiendo diariamente en invierno y una o dos veces a la semana en verano para que no olviden completamente lo que han aprendido en invierno”.

En el caso colombiano, a pesar de que abundan manifiestos, normas y reglamentaciones desde comienzos del XIX, a pesar de que las elites seguían y se involucraban con pasión en los debates europeos y norteamericanos sobre la instrucción pública y la escuela, y sobre su laicidad o catolicidad, el Estado nunca asumió en serio la creación de un sistema educativo público.

La educación de masas sólo ha sido posible cuando se ha convertido en un compromiso de largo aliento de los Estados-nación. EEUU logró este objetivo hacia

---

<sup>57</sup> Un manifiesto emblemático es el Plan de Educación Nacional de Lepelletier presentado por Robespierre a la Convención Nacional en Francia el 13 de julio de 1793: “Todos los niños serán escolarizados con cargo a la República, desde la edad de cinco hasta los doce años para los niños y de los cinco a los once las niñas (...) Siendo la educación nacional una deuda de la República para con todos, *todos los niños tienen el derecho* de recibirla y los padres no podrán sustraerse a la obligación de hacerles disfrutar de sus ventajas (...) Cuando los niños hayan llegado al fin de la educación nacional, serán devueltos a sus padres o tutores y colocados en trabajos de oficios diversos y en la agricultura, salvo las excepciones indicadas más adelante, a favor de quienes muestren talentos y disposiciones particulares”.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en Colombia podemos hablar de la Reforma Radical de 1870. Un Decreto orgánico del 1 de noviembre de 1870 declaró por primera vez el carácter obligatorio, gratuito y neutral en el terreno religioso de la escuela pública, aunque permitía que en el tiempo escolar los sacerdotes dieran instrucción religiosa “según la voluntad de los padres”; esta reforma fue bloqueada por la iglesia y rechazada por el estado de Antioquia; si bien se construyeron normales, se trajeron expertos alemanes formados en las ideas de Pestalozzi y Froebel, se edificaron nuevas escuelas, se aumentó la cobertura a unos 60.000 a 80.000 estudiantes, esta reforma no logró prolongarse por más de una década, y con muchas dificultades en su implementación. Quedaría definitivamente truncada con la reforma constitucional de 1886.

1935 –aunque ha tenido dificultades para mantenerlo-<sup>59</sup>; Francia y Cuba en la década de los setenta, España hacia 1992, Colombia, a pesar de sus esfuerzos intermitentes,<sup>60</sup> todavía no lo ha logrado.

Por otra parte, la expansión de los sistemas educativos tampoco ha garantizado el cumplimiento de los ideales igualitarios. Por ejemplo, habrá que esperar a 1954 para que el Tribunal Supremo de los EEUU declare ilegal la segregación racial en las escuelas, y muchos años más que esta declaración se haga efectiva. Hoy el sexismo y el racismo campean por las aulas en formas sutiles y sofisticadas (Woods y Hammersley 1995) y son cada vez más frecuentes los estudios que alertan de esta problemática en lugares donde esto no se consideraba un problema prioritario, como en España. Igualmente Bourdieu y Passeron (1977) desmitificaron la ilusión igualitaria del modélico sistema laico francés.

En las próximas páginas abordaremos, en primer lugar, cómo se ha ido convirtiendo la educación en un “derecho” en Colombia. Luego, hablaremos de la cobertura como una expresión de la administración para referirse a los logros en torno a ese derecho, y daremos cuenta de los mecanismos que ésta despliega para incrementarla. Posteriormente analizaremos las condiciones concretas en que el derecho se hace posible: formas de acceso, procedimientos de inscripción y de matrícula. Igualmente nos ocuparemos de la actual polémica y de las implicaciones prácticas entre considerar el acceso a la educación como un derecho universal o focalizado en los más pobres. Finalmente, los debates en torno a la igualdad, la equidad y la libertad de elegir.

En la presentación de estos temas haremos un uso ecléctico de diversas de fuentes: noticias de prensa, fuentes históricas de segunda mano, estadísticas oficiales, legislación, jurisprudencia, encuestas propias, y material del trabajo de campo personal y de algunos colaboradores.

---

<sup>59</sup> En estos momentos, según cifras del Banco Mundial (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:159), EEUU tiene una cobertura neta de 95% en primaria, igual que Vietnam, y por debajo de Perú, México, Suecia, España, Japón, Panamá, Finlandia, Francia, Italia (con coberturas netas del 100%), de Suiza, Reino Unido o Ecuador (99%), y de Cuba, Grecia, Brasil o Bolivia (97%). Colombia, en esta tabla del 2003 aparece con una cobertura del 87%. Tal vez habría que preguntarse si, como el desempleo resulta funcional al mercado laboral capitalista, en EEUU, los gobiernos estén pensando que una cierta tasa de desescolarización dinamice el mercado educativo, pues no están haciendo de esto un problema serio.

<sup>60</sup> En especial, la década de 1870 en el XIX, de 1930 a 1946, de 1968 a 1976 y de 1993 a 1996 en el XX.

## 5.1. El derecho a la educación

### 5.1.1. La educación como obligación

Si bien, como señalamos anteriormente, podemos encontrar numerosos manifiestos que declaran la educación de todos como derecho desde la Revolución Francesa, habrá que esperar a bien entrado el siglo XX para ver impresa la palabra “derecho” referida a la educación en las constituciones políticas de los diferentes países y, en buena parte, gracias a la presión de los organismos internacionales desde mediados de siglo.

La primera constitución colombiana, la *Constitución de Cundinamarca* (marzo 30 de 1811), además de dar por sentado el extendido prejuicio de la determinación de la infancia en la vida moral del adulto, es clara en el enfoque anteriormente señalado: una labor moralizadora en función del mismo Estado, formar ciudadanos “robustos e ilustrados”:

“Las primeras ideas que se imprimen al hombre en su niñez y la educación que recibe en su juventud, no sólo son las bases de la buena o mala suerte que haya de correr en el decurso de su vida, sino las que aseguran todas las ventajas o desventajas a favor o en perjuicio de la sociedad, las que dan a ésta ciudadanos robustos e ilustrados o la plagan de miembros corrompidos y perjudiciales. El Cuerpo Legislativo tendrá en mucha consideración y el Gobierno promoverá con el mayor esmero los establecimientos que miran esta parte importantísima de la felicidad del Estado” (Título XI. De la instrucción pública. Artículo 1º).

Las siguientes constituciones (1821, 1830, 1832 –todas ellas confesionales católicas-) se preocupan básicamente de asegurar al Estado la competencia de “promover la instrucción pública”, las ciencias y las artes, y sobre todo de “conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos para su estímulo y fomento” (Título IV. Sección II. 19ª; Título VI. Sección I. 16ª; Título V. Sección V. Art. 74. 15ª, respectivamente). Estos artículos no tienen un carácter sustantivo, no constituyen un capítulo sobre educación o sobre derechos ciudadanos, sino que se refieren al “Poder legislativo”. La constitución de 1843 no menciona la instrucción pública.

Las siguientes constituciones (1853, 1858, 1863), además de la consabida frase de “fomentar la instrucción pública”, se van a preocupar por garantizar los “derechos individuales” entre los que está “la libertad dar o recibir la instrucción que a bien tengan en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos” (Art. 5º; Cap. IV, art. 56; Cap. II. Sección II, art. 15, respectivamente). Es decir, el derecho no es a la educación pública, sino a la libertad para escoger educación y crear establecimientos educativos.

La Constitución política colombiana de 1886, vigente hasta 1991, de talante conservador, católico y centralista, en el Título III de los Derechos civiles y garantías sociales, artículo 41, declaraba “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica. La instrucción primaria costeadada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria”. No obstante, la responsabilidad administrativa del Estado y el carácter nacional aparecen por primera vez delineados: El Presidente y vicepresidente de la República (Título XI, art. 120) tienen como función número 15 “Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”. Sin embargo, la responsabilidad fiscal se traslada al nivel Departamental o regional: “Corresponde a las Asambleas dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, la instrucción primaria y la beneficencia” (Título XVIII, art. 185). Es decir, la responsabilidad fiscal se limita a la “instrucción primaria” y se asocia a la “beneficencia”.

En aspectos educativos la Constitución de 1886 va a ser únicamente modificada por dos Actos legislativos: el N° 3 de 1910 donde se amplían las competencias de gobierno de las Asambleas a la secundaria (Título XVIII, art. 54) y el N° 1 de 1936 (art. 14), de clara influencia liberal, donde se retoma la “garantía” de la “libertad de enseñanza” de las constituciones de mediados del XIX, pero se matiza con la potestad de la “suprema inspección y vigilancia” por parte del Estado, no sólo de los “institutos docentes” públicos, sino también de los “privados”. Se reitera la gratuidad de la primaria estatal y aparece, por primera vez, la obligatoriedad “en el grado que señale la ley”. Con un plebiscito en 1957 se incluiría en la Constitución la obligación del Estado de dedicar un porcentaje mínimo de su presupuesto nacional para gastos de educación, lo cual implicaba la institucionalización de un primer esfuerzo fiscal en este sentido.

Es decir, hasta 1991 en que hay un cambio constitucional, la educación pública en el marco legal colombiano es sinónimo de educación primaria para los pobres financiada por el Estado, aunque podía ser –y de hecho así era- proveída por la iglesia católica y los particulares. Esta educación primaria –los primeros grados únicamente al comienzo y poco a poco extendiéndose hasta 5º con el Decreto Ley 088 de 1976- sólo hasta 1936 es declarada obligatoria, lo cual no quiere decir que en la práctica todos la tuvieran. La educación católica y en manos de particulares estuvo siempre garantizada y privilegiada, e incluso fue predominante la mayor parte de este tiempo.

Vale la pena detenerse en las décadas de 1930 y 1940, pues tal vez en este período están las primeras evidencias de que se empezara a considerar la educación un derecho y que algunos sectores sociales mostraran su interés por hacerlo cumplir o, al menos, hacer uso de él. Los gobiernos liberales de 1930 a 1946 plantean un proceso de modernización del Estado y la educación empezó a ser entendida y realizada en función de objetivos políticos del Estado, a partir de los cuales se buscó mantener su coherencia y armonía como totalidad. El gobierno va a buscar la ‘habilitación de las masas para la actividad económica y social’<sup>61</sup>, es decir, para el proyecto de modernización económica y para el ejercicio político de los derechos ciudadanos en un contexto de crecimiento del proletariado urbano.

El impulso estatal liberal de los años 30 en la modernización y en los derechos sociales, que se tradujo en la construcción de numerosas escuelas, en el nombramiento de docentes y en su formación tomando distancia de la iglesia católica, empezó a dar resultados. El periódico bogotano de circulación nacional *El Tiempo* titulaba una noticia “El pueblo pide escuelas”:

“Es curioso comprobar cómo entre nosotros se ha invertido una vieja fórmula liberal, y hoy, en vez de que el Estado declare obligatoria la instrucción al pueblo, es el pueblo quien quiere imponer al Estado la obligación de que se le eduque” (abril 16 de 1936).

Dos años después, el mismo periódico decía:

“A las escuelas asiste prácticamente el doble del número de niños que pueden alojarse en ellas... Pero ni aún estos desbordamientos alcanzan

---

<sup>61</sup> López, Alfonso (Presidente). “La educación pública primaria”. Mensaje al Congreso. *Educación*, 1935(24-25)415.

a satisfacer las necesidades de la ciudad, y hay 10.000 niños en Bogotá que estando en edad escolar, no tienen escuela que los reciba. En todos los locales hay una verdadera congestión. Hasta el extremo de que cada barrio se organiza casi militarmente para defender sus propias escuelas de la invasión de niños provenientes de otros barrios (...) Es el pueblo bajo, inculto, analfabeto muchas veces, el que se arma para reclamar la educación de sus hijos” (mayo 17 de 1938).

Aunque existía la sospecha de que lo que buscaban las masas desposeídas en las escuelas no era sólo “la enseñanza”:

“... creciente influencia de niños a las escuelas primarias oficiales y un constante reclamo de los padres para que se les dé preferencia en aquellos planteles que por su organización y por los servicios de que están dotados ofrecen mayores garantías a los educandos. El recién espectáculo visto en Bogotá a las puertas de las escuelas públicas nos demuestra que sí existe en las clases trabajadoras el ánimo de instruir a sus hijos en los planteles del Estado... Algunos creen que esto se debe a que el restaurante escolar descarga al padre de familia de la obligación de mantener a su hijo y que por lo tanto no es la enseñanza lo que se busca sino simplemente un medio para trabajar menos o para invertir el salario en vicio y malas costumbres” (*El Tiempo*, julio 22 de 1938).

Esta idea de los comedores escolares corresponde a la misma lógica pastoral y estatal, y ha sido ampliamente utilizada desde tiempo atrás para atraer a los pobres hacia la escuela. Está claramente asociada a la beneficencia cristiana, a las escuelas dominicales para pobres en el contexto anglosajón y a las escuelas parroquiales en el medio católico.<sup>62</sup> Como veremos más adelante, una de las políticas más exitosas del actual (2005) gobierno distrital –y en menor grado el nacional- para evitar la deserción escolar ha sido ampliar los comedores escolares. Los gobiernos, otra vez más, en educación muestran poca creatividad y hacen uso de las tecnologías y mecanismos sociales ya experimentados por las iglesias y los reformadores morales y sociales.

La presión por la educación llevará a que en 1939 se implante en tres barrios de Bogotá la modalidad de “doble jornada” en las escuelas y en 1941 las “escuelas de emergencia” constituidas por un aula, un servicio sanitario y una habitación anexa para habitación de la celadora o cuidadora de la escuela (Muñoz Vila y Pachón 1996:165-166). Estas escuelas eran la base sobre la que se ampliarían las instalaciones cuando hubiera

---

<sup>62</sup> Ver, por ejemplo, la historia de las escuelas de La Fundación Social, una obra de los jesuitas en Colombia que se origina hacia 1911 con un Círculo de obreros, en la línea de la Acción Social

recursos.<sup>63</sup> También se construyeron instalaciones un poco más grandes (con cuatro aulas, biblioteca, aula para la escuela nocturna) que se denominaron “concentraciones escolares”. Pero el problema de fondo no era tanto construir, sino surtir, mantener y financiar las maestras. Por esta razón el cierre temporal escuelas fue frecuente.

Aún así no fue suficiente; el crecimiento de la población siempre sobrepasaba los esfuerzos constructores (en 1953 “45.000 niños quedaron en las calles”, *El Tiempo* febrero 11 de 1953). La prensa en los años 50 empieza a cumplir una labor sensibilizadora de los vacíos del sistema escolar, publicando fotos dramáticas como la de una maestra enseñando bajo un árbol por ausencia de aulas, niños en la calle..., así como la alegría de los niños pobres, algunos de ellos descalzos, a la entrada de una escuela.

La vinculación de la mujer al trabajo como obrera, empleada o profesional, el mejoramiento de las condiciones de higiene y salud pública –en buena parte debido también a la labor higienizadora de la escuela y a los comedores escolares- van a disparar un crecimiento poblacional de la infancia<sup>64</sup> a mediados del siglo XX que, unido a la exigencia cada vez más frecuente de la certificación para el mundo laboral, presionó también el acceso a la escuela.

No obstante el entusiasmo que se vivía en Bogotá no era igual en otras regiones del país y pasarán varias décadas antes de que se vuelva una preocupación general. La segunda etnografía colombiana de una escuela hecha por antropólogos que conocemos, muestra cómo en la década de 1950, en una pequeña población del norte del país, el ausentismo y la deserción de los niños pobres eran altísimos; los padres consideraban literalmente que le estaban haciendo un favor a la maestra al enviar sus niños a la escuela; eran multados y castigados si no los enviaban (Reichel-Dolmatoff y Reichel-Dolmatoff 1961). En las regiones indígenas, convertidas en Prefecturas

---

Católica (en el contexto de la encíclica *Rerum Novarum* -1891- y el Catolicismo social) (Martínez Boom, Noguera R., y Castro V. 1996a) (Martínez Boom, Noguera R., y Castro V. 1996b).

<sup>63</sup> Nos parece interesante hacer notar que pareciera que el Estado adoptó en este caso las mismas estrategias de autoconstrucción común en los barrios populares del país y que daría origen a los grandes suburbios de las ciudades modernas. Estas consisten en comenzar construyendo únicamente una pieza o habitación donde se duerme y se hace vida social, una cocina y un baño. Posteriormente, en la medida que se obtienen nuevos recursos (los pobres con empleos precarios no pueden solicitar préstamos ni hipotecas), se construye poco a poco el resto de la casa.

<sup>64</sup> En Bogotá, por ejemplo, se pasó de un 58% de población menor de 16 años en 1930 al 75% en 1959 (Muñoz Vila y Pachón 1996:333-339).

Apostólicas donde el Estado delegaba todos sus poderes en la iglesia (o en el Instituto Lingüístico de Verano), los niños fueron arrebatados de sus padres y comunidades, y enviados a internados bajo la tutela de las comunidades religiosas (Jimeno y Triana Antorveza 1985) (Bolaños et al. 2004).

Después de 1946 los gobiernos conservadores y el fenómeno denominado “La violencia”, van a frenar el impulso de las ideas modernizadoras, laicas y democráticas; se va producir un incremento notorio de la educación privada (Helg 1987), pero el crecimiento del sector educativo va a ser constante (ver Gráfica 1 en §5.2).

Una vez iniciada la dinámica, creada la necesidad por parte de la iglesia y el Estado, argumentadas las bondades morales y sociales de la escuela, creadas las expectativas de movilidad social a través de ella, inventado el credencialismo por el mismo sistema escolar y en relación con el desarrollo de las profesiones y legitimado por el Estado, la mayoría quiere escolarizarse y ascender lo más alto en la pirámide educativa.

### *5.1.2. Los derechos humanos y la Constituyente de 1991*

La ampliación sostenida de la escolaridad fue impulsada también por la internacionalización del problema de la instrucción. A partir de 1950 el impacto de los organismos internacionales va a ser notorio en la organización del sector educativo en un nivel global y continental. La Oficina Internacional de Educación (Ginebra, 1925) va a pasar a depender de las Naciones Unidas y de la UNESCO (creada en 1948). El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consagra la educación básica como “derecho”, su obligatoriedad y gratuidad, aunque deja la elección abierta a los padres:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos

étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

Numerosas “misiones culturales” y educativas van a visitar a Colombia, se van a realizar préstamos de la banca multilateral para expandir la educación básica, y los expertos van a ser invitados a frecuentes eventos internacionales. Para llevar adelante la universalización de la escuela en nuestro subcontinente se crea el Proyecto principal de educación para América Latina en 1956, en Lima, que va a ser manejado bajo la tutela de la CEPAL (1961) y desde la hipótesis o los presupuestos de la teoría del desarrollo (Lozano Seija 1994:171-172). En 1966 la ONU plantea el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en los art. 13 y 14 se especifica mucho más el tema del derecho a la educación. En 1969 Colombia ratifica el Pacto (Ley 74 de 1969), aunque hay que esperar a la Constitución de 1991 para que esta idea prospere legalmente y en la práctica, a la fecha, sigue sin ser gratuita y universal.

El impacto de los organismos y de la banca internacionales en la expansión del sistema escolar en Colombia no es asunto del pasado, sino una presión permanente. Sin ir más lejos, el año 2003 estuvo en Colombia una misión especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que rindió un durísimo informe respecto a la violación de los derechos humanos en general, pero también del derecho a la educación; allí la relatora, Katarina Tomaševski, atacó frontalmente al Plan de gobierno del presidente Uribe en el tema educativo como violador del derecho a la educación refrendado en el Pacto Internacional:

“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 compra-venta de la educación 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 (Tomaševski 2004).

El informe igualmente se refiere al “trabajo infantil”, un tema que, como vimos, es inherente al problema de la escolarización. La relatora, con cifras de la UNICEF y del mismo Estado colombiano (el Departamento Nacional de Estadística –DANE-) denuncia que

“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 ninguna”.

Un año antes, un informe del Banco Mundial, con sus comparaciones internacionales, había puesto otra vez al gobierno colombiano en evidencia señalando que “En Latinoamérica, esencialmente no hay pagos de matrícula (sólo Colombia los tiene)”.<sup>65</sup> Este tipo de declaraciones de entidades con reconocimiento internacional, desprestigian y deslegitiman a los gobiernos en sus pretensiones de mostrarse modernos, eficientes y eficaces, y debilitan su capacidad de negociación ante la banca internacional y ante los organismos que ofrecen ayuda humanitaria o apoyan proyectos de desarrollo.

La Constituyente de 1991 generó un amplio debate sobre el derecho a la educación, en buena parte liderado por las maestras organizadas en torno a su sindicato, la Federación Colombiana de Educadores –FECODE-. Para entonces, y consagrado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, era imposible que una constitución moderna y democrática no lo reconociera. Sin embargo, de las 20 propuestas de articulado, 7 evitaron el término “derecho” –en especial la del Partido Conservador- y se limitaron a retomar la formulación de la Constitución de 1886 modificada en el Acto legislativo de 1936: obligatoriedad y gratuidad en los establecimientos financiados por el Estado (ver todas las propuestas en la revista *Educación y cultura* N° 22 de 1991). Las diferencias fueron notorias también en cuanto al número de años que se consideraba la educación como obligatoria y gratuita.

Un segundo aspecto relacionado con la formulación del derecho fue el debate en torno al concepto de “servicio público” y a la financiación de la educación obligatoria. Únicamente mencionaron que la educación es un “servicio público” la propuesta de la FECODE –que decía textualmente “la educación es un servicio público a cargo de la Nación”-, una de las tres propuestas del M-19 -movimiento guerrillero recientemente

desmovilizado- (la de Abel Rodríguez, actual Secretario de Educación de Bogotá y Germán Toro, ambos expresidentes de la misma FECODE: “La educación es un servicio público esencial”) y la del Movimiento indígena (“La educación será un servicio público”). Curiosamente, la de Misael Pastrana Borrero, líder del Partido Conservador, se refiere al “servicio de la educación pública básica”. No obstante, así no se mencionara el término de “servicio público”, la mayoría de las propuestas eran explícitas en señalar la responsabilidad del Estado por proveer de alguna manera –y casi siempre en forma no universal ni exclusiva- la educación básica. La posición más radical en cuanto a la prestación del servicio por parte del Estado fue la de los desmovilizados de la guerrilla Ejército Popular de Liberación –EPL- que, muy tímidamente, decía “atenderla directamente por el Estado, en sus niveles de primaria, secundaria y superior”, y la de la FECODE que exigía que “la educación contratada, actualmente administrada por la Iglesia según cláusulas concordatarias, debe ser retomada su administración por el Estado”.

El sentido de lo “público” según los ponentes de la propuesta –Abel Rodríguez y Germán Toro- se refería inicialmente a que era “de interés público” y que debía ser de responsabilidad -directa o indirecta del Estado-; los particulares que quisieran prestar este “servicio público” “deberían constituirse como personas jurídicas de utilidad común y sin ánimo de lucro, organizadas como fundaciones, corporaciones o cooperativas” (Rodríguez y Toro 1991:26-27), con lo que se evitaba el manejo de la educación básica como negocio. Este sentido de la propuesta no prosperó para la educación básica, pero sí para la superior.<sup>66</sup> El debate también tocó el tema de las competencias centrales, departamentales y municipales. El tópico de la laicidad, la libertad religiosa o la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica únicamente fue presentado por la FECODE, proponiendo la no obligatoriedad de la enseñanza de la religión. El texto final quedó como sigue (subrayamos los temas mencionados):

“ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la

---

<sup>65</sup> World Bank, *User fees in primary education: Draft for review*, Washington D.C., february 2002, p. 7

<sup>66</sup> Uno de los puntos que entrabó la negociación del Tratado de Libre Comercio con EEUU en el área de “servicios educativos” en 2005 fue la consideración explícita de la Constitución de que las universidades debían ser entidades sin ánimo de lucro.

recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.<sup>67</sup>

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

ARTICULO 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.”

Es decir, que las maestras representadas en la FECODE lograron prácticamente todas sus pretensiones. Se mantuvo, no obstante, un sistema dual donde se garantiza la

---

<sup>67</sup> El actual sistema educativo colombiano está organizado en un Grado 0 (Preescolar), Educación básica (de 1º a 9º, subdividido en primaria hasta 5º y secundaria), y Educación Media (10º y 11º). Para ingresar a la educación superior se realiza un examen de Estado cuyo puntaje determina el acceso a las universidades públicas –bastante escasas y sobre las que hay una muy fuerte demanda, lo que las hace elitistas en el sentido académico-. La educación técnica y superior incluye carreras técnicas de tres años y profesionales de 4 a 5 años, normalmente con tesis de grado. Siguen las especializaciones y maestrías, y finalmente los doctorados para los que se requiere el título de maestría o equivalente.

supervivencia de los colegios privados y confesionales (las “libertades” de las constituciones del XIX). En asuntos presupuestales los logros no fueron tan claros, pues la gratuidad sale desvirtuada al incluir la frase que le quita toda su fuerza “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Como muy bien captó la relatora de la comisión de las Naciones Unidas que citamos anteriormente, esta frase “debilita el derecho a la educación” e insiste en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es clara en que los derechos de los niños “sean protegidos por un régimen de derecho”, puesto que los niños no pueden votar para defender sus derechos (Tomaševski 2004).

Podemos concluir, pues, que el logro constitucional de una educación pública como derecho fue básicamente obra de las maestras a través de su sindicato. Los procesos de fortalecimiento como gremio (sindicato nacional unificado en la FECODE en 1959),<sup>68</sup> de profesionalización (Estatuto docente de 1979), y en lo pedagógico a través de un amplio movimiento denominado Movimiento pedagógico (1982) llevaron a las maestras a liderar en la Constituyente de 1991 un proyecto de educación pública que varios países europeos y EEUU habían configurado ya en el siglo XIX.

Sin embargo, mientras la Constituyente redactaba hermosos derechos constitucionales, el Departamento Nacional de Planeación –el *think tank* de la tecnocracia y de las elites– desplegaba su lógica en el *Plan de Apertura Educativa* del gobierno de César Gaviria. La victoria de la FECODE en la Constitución se iría pronto abajo, como se reconoce en el número siguiente de la revista *Educación y cultura* ese mismo año (Nº 23/1991) con una portada alarmista que, en lugar de celebrar el triunfo en la Constituyente, reza: “La Apertura Educativa: NO! a la privatización y municipalización de la educación pública”. El sindicato se sintió traicionado por el gobierno y orientó sus esfuerzos a la redacción de una Ley General de Educación, una ley marco que concretara las formulaciones constitucionales. Esta ley se promulgó tres años más tarde, en 1994, con una importante participación de la FECODE.

---

<sup>68</sup> La Federación Colombiana de Educadores, FECODE, fue fundada el 24 de marzo de 1959 y legalmente reconocida por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en 1962; agrupa docentes al servicio de la educación pública en Colombia, organizados en 33 sindicatos regionales y uno nacional, con los cuales se integra la estructura federativa. Su Comité Ejecutivo es elegido por voto directo y democrático de docentes afiliados y afiliadas a los sindicatos regionales.

### 5.1.3. *Las luchas cotidianas por la educación primaria*

En el plano legal y político formal la Constitución de 1991 logró consagrar la educación como derecho, pero veamos otros ámbitos donde la base del derecho –la costumbre- se vivía y se “redactaba” con otras herramientas. El análisis de la forma como fueron fundados las escuelas y colegios con los que se desarrolló el trabajo de campo puede darnos elementos para entender cómo se construyó un cierto sentido de “derecho” desde las prácticas cotidianas de los actores directamente implicados.

Blanca Cecilia Suescún es una de las rectoras (ahora ex rectora pues se pensionó recientemente) que ha trabajado con nuestro equipo de investigación en forma entusiasta desde mediados de los 90. Incluso hoy, pensionada, asiste a las tertulias quincenales de directivos que organizamos en la oficina en la Universidad. Cuando se vinculó al equipo era rectora (directora en la terminología española) del colegio distrital (de titularidad pública y de Bogotá) Atanasio Girardot. Así relata la historia de su colegio:<sup>69</sup>

Este colegio inicialmente era una escuela primaria, la escuela La Fragua. Desde el año 1954 hasta 1980 funcionó como escuela primaria. En el año ochenta se hizo una gran fundación de colegios en el sentido de ampliar cobertura en Bogotá, es de esta manera que la escuela abre sus puertas en la jornada de la tarde a la secundaria (...) Los dos primeros bloques, en donde funcionaba la escuela La Fragua, fueron construidos tipo Alianza para el Progreso, porque fueron construidas durante esa época: un corredor y las aulas ubicadas a los lados de este. Luego hicieron el bloque de cuatro pisos, una construcción de las que se denominaron “escuela experimental”, que consiste en un eje central que son las escaleras y desde ellas se puede acceder a las aulas.<sup>70</sup> Esta parte se hizo hacia el año 78-79 para poder abrir la secundaria. El bloque de dos pisos, ubicado en el extremo occidental del colegio, no obedece a ninguna estructura determinada. Allí funcionaba un colegio cooperativo, que se llamaba el Cooperativo La Fragua, entre estos dos institutos existía una pared la cual fue derribada, luego de recuperar los

---

<sup>69</sup> El relato fue organizado a partir de varias conversaciones con la rectora por Camilo Rodríguez, estudiante de antropología.

<sup>70</sup> La Unidad Experimental fue un modelo de construcción escolar del arquitecto Luis Rivera Farfán que se implementó a la par que se creó el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, a finales de los 60. El diseño respondía a la lógica de la “Tecnología educativa” propia de la reforma denominada Renovación Curricular de la que hablaremos más adelante, y que pretendía incorporar circuitos cerrados de televisión. La formación de las docentes también se pensó desde este modelo y el edificio del Centro Experimental Piloto de Bogotá (el equivalente de los centros de docentes en España) se construyó desde la misma lógica con un circuito interno de televisión que se controlaba desde una torre central. Obviamente este modelo no pudo implementarse integralmente y pronto la mayoría de los edificios fueron modificados para convertirlos en aulas tradicionales.

terrenos que estaban ocupando, ya que eran del Distrito. Esto implicó una larga disputa legal.

La revista que celebraba los 15 años de la fundación del colegio, afirmaba con orgullo:

“Nuestro colegio fue creciendo simultáneamente con problemas tales como la falta de pavimentación de los patios, pupitres, laboratorios, baños, etc. La situación era bastante crítica ya que los patios, durante la época de lluvia se convertían en verdaderas pistas de lodo y en época de verano la intensa polvareda creaba problemas pulmonares a todos los miembros de la Comunidad Educativa. Este problema se solucionó cuando padres de familia, profesores y alumnos emprendieron su labor trabajando con picas y palas en la adecuación de terrenos y preparación de mezclas. En uno de los periódicos publicados por el colegio en aquella época, el señor Augusto Ramírez, tesorero de la Asociación de Padres manifestaba: ‘Nosotros compramos todos los materiales: gravilla, cemento, arena, además conseguimos los elementos para el Laboratorio de Física, e hicimos colectas para conseguir la tiza’”.<sup>71</sup>

En la zona rural de las montañas del sur oriente de Bogotá, a 2900 m. de altitud, las maestras de la escuela de la vereda de Los Soches, también se vincularon a nuestro colectivo hace años. Las mismas maestras entrevistaron a los señores Benedicto Cristancho e Isidoro Martínez en el año 2000 con el fin de conocer el origen de su escuela:<sup>72</sup>

En los años 60, don Benedicto se convirtió en el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda, logrando obras como la conexión de la carretera que va al Boquerón y la creación de la Escuela Rural Los Soches. Don “Benedo” afirma “una cosa es que la escuela la embellezcan, la adornen, la pañeten, la resanen, cualquier cosa, pero otra cosa fue hacerla porque yo soy el padre de esa escuela”.

Corría el año de 1964, y allí en medio del páramo en un aula hecha de láminas de aluminio, algunos niños recibían sus clases de 1º y 2º de primaria. La rudimentaria aula estaba ubicada en un terreno que había sido en parte donado y en parte vendido por doña Librada, una habitante de la vereda. El Señor Antonio Cristancho, tío de Don Benedicto, había conseguido este primer salón. Como no había más niveles, los niños tenían que continuar sus estudios de primaria en otras escuelas en barrios distantes como el 20 de julio; otros simplemente no los continuaban (...)

Cuenta Don Benedo que antes de esta construcción y mientras duró la adecuación y el mejoramiento del local, la escuela estuvo funcionando en distintas "sedes": “la casa de los Liberato un año o dos; en la casa de

---

<sup>71</sup> Revista *Colegio Distrital Atanasio Girardot 1980-1994, una visión hacia el futuro*, de noviembre de 1994, con motivo de la celebración de los 15 años de la institución.

<sup>72</sup> La transcripción y redacción del texto final de la entrevista estuvo a cargo de Carolina Arango, estudiante de antropología en esa época y hoy ya profesional.

Librada fue otro año también; cerca a la Cervecería Alemana en una casa grande, también fue un año la escuela; y otro año mandaban los buses para ir a San Cristóbal; venían por la mañana a llevarlos y volvían a traerlos a la una de la tarde, eso fue sufriendo y fue cuando ahí si me metí yo y conseguí la ayuda estudiantil sin habermen nombrado. En esa forma fue que se hizo la escuela”.

En aquella época la vereda ni siquiera aparecía inscrita en el Distrito, ni tampoco en los mapas. “Soches no existía, tal es que me fui a la gobernación, y allí yo pídale y pídale a un tipo que era de la sección de locativas en la Secretaría de Educación. Y ya llevaba yo 34 viajes y nada me daban. Yo le pedía unos ladrillos para hacer un salón más aunque fuera. Porque no estaba un salón sino para 1º y 2º, y con ese frío tan tremendo y con el frente para el lado de la corriente de aire ¡y esa vivienda en latas!”

La construcción de la escuela no fue fruto de una inversión de la Secretaría, ni de la insistencia de Don Benedo sino, en parte, obra de la casualidad. El señor Cristancho recuerda: “Se necesitaba un salón aun cuando fuera para 4º, o para 4º y 5º y me voy para Usme a una misa de ánimas y me encuentro con un amigo, a lo que ya me habían nombrado y me dijo mero enérgico: ‘¿Ya pediste la ayuda estudiantil?. - ¿Qué es eso? - Es una ayuda norteamericana, allá en la carrera. 7ª con calle 17 en el piso 6º. Yo creo que no pegué ojo esa noche y al otro día estaba allá y de una ellos fueron los que hicieron anotar la vereda porque allá no figuraba.”

Don Benedicto llevó hasta la embajada a varias señoras perjudicadas por un alud de tierra y las presentó diciéndole al gringo: “Vea esta señora, con 8 muchachos cual se ve para darle la sopita, no hay para uniformes, no hay para útiles, mucho menos pa’ ayudar pa’ hacer una escuela, por favor’. Y se queda mirando un míster a otro y le dice ‘oh, ese hombre necesita la mejor ayuda’. ¡Donó 65000 dólares! que en ese entonces eran a 7 pesos (hoy en día serían 70 millones de pesos)”. Don Benedo asegura que el alma de esa escuela es esa ayuda americana y 15 becas que les dieron.

“Sálgame yo a conseguir los niños!. Yo les decía a los papás de los niños ‘por favor, traiga el chino, póngalo pa’ que se gane la beca’; pero tocaba cada mes ir a buscarlos.” Así pues, poco a poco, fueron llegando los niños a la escuela de la vereda.

Organizaron bazares para poder dotar la escuela. Al evento asistían policías, políticos y hasta el cura del pueblo. Ambientaba el bazar una radiola de 78 revoluciones de don Benedicto. Había cerveza, carne asada, baile, rifas y hasta un reinado. En 12 años se hicieron aproximadamente 10 bazares en los meses de mayo y junio, época de cosecha de la arveja, cuando la gente podía dar más. Si alguna fiesta o celebración recuerdan los habitantes de la vereda, son estos bazares y sus reinados, porque para las otras festividades "no había plata".

Duraron 2 años construyendo la escuela mientras consiguieron todos los materiales (entre el 68 y el 70). Luego comenzó la lucha por conseguir los maestros para la misma. En la Secretaría de Educación

estaban ya cansados de ver a Don Benedo, tanto que le decían "¿Cristancho todavía pide más y con toda la ayuda que se le ha dado?". Entonces él, viendo esa situación, recursivo y astuto como siempre, decidió buscar y llevar un reportero del periódico *El Tiempo*, para que publicaran lo que allí se vivía, para que se conociera cuál era la situación de Usme y sus veredas.

Gracias a todo esto, por fin enviaron a cinco maestros pagados por el Distrito a trabajar en la escuela; pero como el acceso a la misma era complicado y el transporte hasta allí muy difícil, las labores se interrumpían con frecuencia, debido a las faltas tanto de maestros como de alumnos. Finalmente aprobaron dar el subsidio de transporte a los maestros que trabajaban allí. Fue así como se construyó la escuela donde hoy, solucionados parcialmente los problemas de transporte para los docentes, aunque no para los niños, asisten 124 niños y 7 maestras y su rector.

Un colegio bogotano visitado en el 2004, el Centro Educativo Distrital –CED- Jacqueline, al sur de Bogotá:

Se funda en el año 1976, como resultado del esfuerzo de líderes comunales. Por medio de “marchas del ladrillo” y a través del ICCE (Instituto Colombiano de Construcciones Escolares) se construyen dos aulas entre los años 1977-1978. Luego con auxilios y aportes de la comunidad construyeron otras tres aulas. En el año 1995 se construye un salón con el cual se inicia preescolar en la institución. En 1997 se construye otra aula para preescolar y simultáneamente se construyen baños para estudiantes y profesores. En el año 2000 se hace una remodelación quedando la institución con 10 salones. En el año 2002 en convenio interinstitucional con la Junta de Acción Comunal se habilitan dos aulas ubicadas en sus instalaciones con el fin de ampliar la cobertura de acuerdo a las necesidades de la comunidad (en la actualidad funcionan las aulas de grado 5º). Se abren 6 cursos de preescolar, 3 en la Jornada de la mañana y 3 en la Jornada Tarde para un total de 12 aulas y 24 cursos. En el 2003 toda la comunidad educativa se organizó y realizó un bazar con el fin de reunir fondos para la adaptación de otra aula para preescolar. En el 2004 se inaugura una nueva aula para completar 13 aulas y 26 cursos entre la jornada de la mañana y tarde.

Un proceso deliberado y consciente para apropiarse de la escuela por parte de un colectivo y que hasta ahora ha sido bastante exitoso es el caso del Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC-<sup>73</sup> Éste surge en 1971 animado por los procesos de lucha y

---

<sup>73</sup> Este caso ha sido trabajado ampliamente en un libro del que soy coautor con una líder educadora, un indígena nasa, y una antropóloga de la Universidad de Georgetown (Washington): Bolaños, Graciela; Ramos, Abelardo; Rappaport, Joanne; Miñana, Carlos. 2004. *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*, Popayán: Consejo Regional Indígena del Cauca - Terre des Hommes, 235 p. Lo que sigue ha sido tomado de este libro.

organización campesinas que se extendían por todo el país en busca de una reforma agraria. El CRIC amplió sus reivindicaciones por la tierra a un proyecto político y étnico. Hoy han recuperado para los indígenas las tierras de los resguardos coloniales, se han fortalecido los órganos de gobierno local -los cabildos-, controlan las escuelas en su territorio, han participado en la redacción de la Constitución de 1991 resguardando sus derechos como pueblo, han creado empresas y tiendas comunitarias, asumen la formación de sus maestras bilingües, han publicado más de un centenar de cartillas, están proyectando la creación de una universidad indígena, y actualmente han logrado una mayor capacidad de negociación con el MEN que la misma FECODE. Este movimiento político, social, étnico se apropia de las escuelas católica y “oficial” (la escuela pública campesina que los negaba en su identidad, en sus valores, en su historia, en su lengua).

En este caso también fue una opción política y social, y no pedagógica, la que impulsó la creación de las escuelas. Al igual que los Estados-nación hicieron uso de la escuela para sus propósitos nacionalistas, los nasas y los guambianos pusieron la escuela a su servicio. Pero veamos cómo se dio esto en concreto en boca de sus actores. Por ejemplo, la comunidad guambiana de El Chimán fundó su escuela tal como nos cuenta Álvaro Tombé, presidente del CRIC de 1991 a 1993:

“Nosotros empezamos a pelear la tierra a los terratenientes Pacho Morales y Aurelio Mosquera, hace muchos años. En 1970 con el apoyo del INCORA y de compañeros del CRIC, fue cuando recuperamos la tierra del Chimán en Silvia, y fue cuando organizamos la empresa comunitaria del Chimán, que ahora dentro de la actualidad le llamamos también La Marquesa. Nosotros con los abuelos y la comunidad nos pusimos a pensar, porque también se hablaba en las asambleas y en los congresos y así se enseñaba, que la recuperación de la tierra no era suficiente, que había que hacernos pueblos fuertes, grandes como se dice. Entonces, en las reuniones salió la idea de que era necesario crear una escuela con el esfuerzo de todos. La escolita del Chimán se organizó con los compañeros de la Chorrera y Loma Pueblito fue de las primeras bilingües; en el año 1979, reunimos a los niños y se nombraron primeros maestros, Abel Tombé -que hasta ahora está de maestro en esta escuela-, el otro era Francisco Hurtado y otros compañeros que se fueron acercando. Muchos compañeros del programa del CRIC, nos visitaban y con todos los padres de familia se conversaba para recuperar las costumbres, que había que escribir nuestra lengua, porque acá todos hablamos *namuy wam*, pero que hay

---

También se presentó una ponencia en un congreso de etnoeducación titulada “Neoliberalismo y etnoeducación. El punto de vista de los ‘nativos’ neoliberales”, donde se analizan las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado en este nuevo marco institucional e ideológico.

que luchar para que se enseñe lo de nosotros. Algunos compañeros ayudamos a enseñar historia con los maestros, y se enseñaron las luchas de la recuperación, haciendo dramas con los viejos para que los niños vean y aprendan”. (Bolaños et al. 2004:39-40).

En Tierradentro, territorio tradicional nasa, la Iglesia Católica controlaba la educación porque la zona era “territorio de misiones”, Prefectura Apostólica. Cuenta Jorge Penagos, en ese entonces maestro en El Cabuyo:

“Con la educación, pasa que en las escuelas oficiales, para el indio era muy reprimido. Yo recuerdo que nos avergonzábamos de ser indígenas por hablar el propio *nasa yuwe*. Benjamín [Dindicué] tenía una conciencia clara para fortalecer la organización. De aquí acogernos a un programa de siete puntos que ya se había organizado, de tal manera que él decía que para poder buscar una educación de contenido ideológico había que formar profesores indígenas para que la educación fuera acogida por los indígenas. Pues en ese tiempo, los cabildos tampoco eran claros. Los cabildos estaban manejados por la religión católica, por los curas (...)

El cura se llamaba Juan Murcia. Este cura era párroco de Vitoncó y en educación él era el visitador de las escuelas o supervisor. Entonces, él llegó allí y trató como de regañarme. Yo le dije que yo estaba por medio de autorización de la comunidad y miembros del cabildo y que por lo tanto, estamos levantando la cabeza. Le contesté así y lo dejé que hablara. Cuando él habló todo, me rebajó bastante. Dijo que ‘no, que no podían seguir enseñando, que si acaso enseñarían un primero, un segundo, pero ni a bachillerato ni a universidad llegarían’. Eso fue en la propia escuelita. Cuando me entró algo de impaciencia, ya levanté la cabeza y a mí ya me habían preparado cómo debía contestar a una persona que fuera con un conocimiento alto, e inmediatamente estuve pensando en lo que me habían enseñado y paré la cabeza y lo miré sin bajar la vista y se agachó. Entonces, yo empecé a decirle, que si era que querían seguir explotándonos como nos habían venido explotando y porque en 1492 los curas habían llegado con el Cristo y con una mano llevaban la bayoneta y con la mano derecha llevaban la cruz, que eso sí estaba dentro de la Biblia. Yo le fui hablando así de esa manera y dije que las cosas propias eran de nosotros y ellos como visitantes tenían que respetarnos. Que nos estamos organizando era para alzar la cabeza y no para bajarla, sino que teníamos que educarnos para educar a nuestros hijos de acuerdo a nuestras costumbres. De esa manera el cura, como vio que no me dejé, volteó el caballo y dijo que ‘dejémoslo así de ese tamaño’ y se fue” (Bolaños et al. 2004:40-41).

En la vereda de Potrerito, a diez minutos del pueblo de Toribío, a pesar de su cercanía con el pueblo, los nasas también crearon su escuela, como narra Evencio Tombé:

“El principal problema era que el pueblo no enseñaba lo que uno estaba pensando, lo que uno piensa como indígena. Entonces

planeamos la escuela propia. Hay compañeros que están enseñando, mientras que otros se preparan más, y así salimos adelante. No valió que estuviéramos cerca y se hizo la escuela. Eso fue diciendo y haciendo. Viendo las necesidades que tuvimos, debido a que los niños no eran recibidos en el pueblo y a nuestra escasez de recursos, hicimos el esfuerzo de abrir una escuelita entre nosotros. Éramos muy pocos compañeros en Potrerito, pero también participaban compañeros de la vereda del frente. La escuelita se abrió en mi casa. Allí duró aproximadamente dos años. Creo que el primer maestro fue el compañero José Fidel Secue, después Saulo [Valencia] continuó trabajando. Trabajaron como voluntarios, sin recibir colaboración económica. Saulo Valencia estaba bien joven (...) Tiempo después nos dimos cuenta de que había que construir un local más amplio para la escuela, porque siempre es mejor tener lo propio. La gente aprobó la idea y nos dispusimos a realizar la obra. Se hizo pensando en dos servicios: el salón grande para el funcionamiento de la escuela y un espacio pequeño para la tienda escolar... En ese tiempo quienes empujaban la lucha de recuperación de tierra era la vereda de Potrerito” (Bolaños et al. 2004:44-45).

Este es un caso claro de cómo un movimiento étnico, social y político se apropia de unas tecnologías sociales para empoderarse, las mismas que habían servido para dominarlos y humillarlos. Obviamente, la escuela fue en buena parte cuidadosamente rediseñada a través de un proceso de ensayo y error para adaptarse a los nuevos objetivos, como se muestra en detalle en el trabajo citado. Esto en realidad no es algo novedoso, pues lo mismo hizo el Estado prusiano, la República francesa, el comunismo soviético o el nazismo en su tiempo, y en general todos los movimientos nacionalistas fuertes (en España los casos vasco y catalán también han sido exitosos en este sentido).

En el municipio de Soledad, conurbado con el Distrito Metropolitano de Barranquilla en la costa Caribe, las historias de los colegios revelan procesos similares<sup>74</sup>:

El nombre del colegio [Dolores María Ucrós] es un homenaje a una maestra quien comenzó a dictar clases cerca de su vivienda, este grupo inicial que tomaba clases en el patio fue el primer paso que creó y consolidó la institución. Más tarde se sentaría como colegio a través de una ordenanza en el año 1970, al momento de ser instituido el colegio pasó a funcionar la Biblioteca Melchor Caro, esta es la Biblioteca Municipal de Soledad, allí el colegio funcionó durante su primer año con una población estudiantil de 30 niñas, el colegio fue creado originalmente como femenino. Posterior a ese primer año el colegio fue trasladado a una dependencia ubicada detrás de la alcaldía, en ese

---

<sup>74</sup> Las entrevistas fueron transcritas y redactadas por el estudiante de antropología Camilo Rodríguez, hoy ya antropólogo.

lugar funcionó hasta 1987, “ese era un local incomodo, antipedagógico” dice la rectora que en ese entonces era profesora de la institución. Las divisiones entre salones estaban hechas de biombos y no de paredes, y además tenían un gran problema de alcantarillado, estas se desbordaban con las lluvias.

Las instalaciones actuales del colegio estaban siendo construidas desde 1985 pero varias demoras impidieron su entrega. No aguantando más el problema de salubridad de las instalaciones ubicadas detrás de la alcaldía, profesores y estudiantes se tomaron las nuevas instalaciones para el colegio antes de estar terminadas las obras, esto ocurrió en Febrero 27 de 1987. “Este colegio comenzó a ser construido en el 85 y no lo terminaban, estábamos desesperados, y entonces lo invadimos. Ahí nos prestaron unas volquetas de la alcaldía, y nos vinimos, con los pupitres y mesas y ya” (Cielo Pedraza, actual rectora, 2001)

En mayo del mismo año se constituyó un movimiento estudiantes que estuvo apoyado por los padres de familia. Este movimiento reclamaba por la ausencia de los servicios públicos en la institución. Para protestar, bloquearon la entrada del colegio y no dejaron entrar a la rectora de ese entonces, demostrando la inconformidad que padres y estudiantes tenían con su administración, luego de este evento la rectora nunca regresó al colegio.

En la ciudad de Barranquilla, las historias de los colegios con las que hemos venido trabajando desde 1996 son similares. Surgen en zonas donde se produce una lucha por la vivienda, a la que se asocia la necesidad de contar con una escuela. Por ejemplo, el Marco Fidel Suárez, se funda en 1966 en un lote baldío ubicado en medio de lo que era el inicio de los barrios de Las Palmas y La Macarena construidos por el Instituto de Crédito Territorial; los obreros que levantaban las casas de los nuevos barrios dejaban sus implementos de trabajo en ese baldío, y fue allí donde los vecinos invadieron el terreno para el nuevo colegio que, hasta ese momento era simplemente una caseta ubicada en otra zona del barrio:

“En 1969, como el colegio había crecido en alumnado y en cursos, de 1º a 3º de bachillerato, hubo necesidad de hacer el papel de ‘colonos’, pues el rector en compañía del presidente de la sociedad de padres de familia señor Luis Fernando Ospino, y con el respaldo del Presidente del Concejo de Barranquilla y del Sub-Secretario de obras Públicas del Departamento, se tomó por la vía de hecho, un local que había dejado abandonado el Instituto de Crédito Territorial [...] totalmente escueto en cuanto a terreno se refiere, con la presencia de una ciénaga rodeada de bateas de concreto por todas partes [...] Es de advertirse, que la institución no se trasladó en su totalidad para los actuales predios, aún quedaron funcionando algunos cursos en el local inicial y para el cambio de hora y de cursos, el docente tenía que trasladarse desde la 7B con 40 hasta donde hoy está laborando, con los inconvenientes de la distancia y sobre todo las lluvias [realmente torrenciales], que muchas

veces interrumpían las clases” (*Historia del colegio Marco Fidel Suárez*, Archivo del colegio).

“Hicimos la marcha del bloque para construir dos salones más, que consistía en que cada estudiante trajera un bloque de cemento desde su casa, entonces se construyeron esos dos salones donde está el 901 y en el otro funciona un décimo, esos salones se construyeron tipo caseta, uno mediano en el centro y dos grandes a los lados, el del centro era muy pequeñito [...] Hicimos como tres o cuatro marchas del bloque, desde el 74 para acá se fueron haciendo dos o tres marchas por año, porque las paredillas todas se construyeron con marchas del bloque, el colegio tardíamente pudo sacar partidas para fortalecer las paredes, la obra de mano la hizo el señor Nicolás Barros, que era el presidente de la acción comunal y el señor Luis Fernando Ospina que era el presidente de la asociación de padres de familia en esa época. El profesor Valencia y ellos tenían amigos políticos y en ese entonces creo que era uno de los Abello Roca que estaba como Secretario de Obras Públicas, no recuerdo quién era el Gobernador. Entonces (...) logramos que nos adjudicaran los trabajadores y un maestro de obra de apellido Meriño, él fue el encargado de hacer esas tres primeras aulas, él nos colaboró mucho porque la Secretaría de Obras públicas siempre anda quebrada y les pagan cada vez que aparecía plata, él tuvo paciencia y esperó. La Secretaría de Obras dio una parte del cemento y la secretaria del colegio —que entre otras cosas fue fundadora, porque la nombraron incluso antes que al rector- ella tiene varios hijos y una hija de ella trabajaba con el Banco Santander que tenía acciones en Cementos del Caribe, entonces nos obsequiaron treinta bultos de cemento y por otro lado, la Empresa de Obras Públicas obsequió otra parte de cemento y puso los trabajadores, así se hizo posible esto” (Entrevista con el profesor Luis Hoyos).

El colegio Helena de Chauvin, reconocido como tal por la administración en 1963, también surge en el contexto de “una lucha liderada por unos obreros quienes presionaron a la Alcaldía para que se les solucionara su problema de vivienda” (Profesor Eliseo Cortina). La construcción escolar se adaptó en el pequeño e irregular solar y el edificio de un mercado popular, no fue diseñada para ser una escuela; por esa razón seis de las doce aulas son muy pequeñas ya que anteriormente funcionó allí “lo que se conocía entre la vecindad como mercadito de Las Nieves y [donde hoy están las aulas de clase, en aquel entonces] se vendía carne” (Rector Javier Ramos).

El Colegio Francisco de Paula Santander de Galapa (Atlántico) surgió por la iniciativa de un grupo de profesoras de la Escuela Mixta N° 2 que veían la necesidad de dar a los galaperos un centro de educación secundaria. Las mismas docentes quisieron que el nombre de la institución fuese el de un prócer y no el de un santo. El origen del

Francisco de Paula fue eminentemente popular pero pronto se convirtió en un recurso para los políticos clientelistas. Durante el primer año las rifas, fiestas, paseos verbenas y paseos (a Santa Marta y Cartagena) constituyeron el mecanismo de financiación y sobrevivencia del colegio.

Lo que queremos señalar aquí con estos ejemplos del trabajo de campo es que desde los años 50 en algunas ciudades, y desde los años 70 en el campo, se produjo en Colombia un proceso de apropiación y de adaptación de la escuela católica y de la escuela pública popular (“oficial”, como dirían los nasas), con más o menos éxito, pero que llevó a una reconciliación de los sectores populares con una institución impuesta por la iglesia o por el Estado y que había sido rechazada e incluso odiada por éstos.

Fenómenos similares se vivieron en los años 70 en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, en una etnografía sobre los movimientos populares en la Delegación Coyoacán (Ciudad de México), un componente importante de las luchas de los nuevos pobladores de la ciudad consistió –además de la tierra y la vivienda- en la lucha por la educación primaria, que se evidencia en el testimonio de una inspectora de zona:

“Esto ha cambiado mucho. Antes las cosas eran diferentes, más difíciles. La gente también era difícil. Una vez la gente secuestró a los maestros y a la directora de una escuela. Esto fue porque una de las paredes se estaba cayendo y tuvimos que trasladar a los alumnos a otra escuela. Creyeron que íbamos a cerrar la escuela y no a repararla (...) Ellos pedían que en vez de trasladar a los niños construyéramos salones prefabricados. No sabían que eso costaba mucho dinero que no teníamos. Pero así era al principio, todo lo querían a la fuerza. La violencia era la forma de plantear sus demandas. Así fue como tomaron las escuelas, aún ni terminaban de construirlas y las ocupaban. Por eso ahora tenemos problemas con las instalaciones. El gobierno se sintió presionado para entregarlas y se las dio, y algunas aún no estaban listas” (Safa 1991:39-40).

En las entrevistas a los niños de Coyoacán se evidencia cómo habían interiorizado el discurso moral, credencialista y de la movilidad social. La escuela era el camino imprescindible “para ser alguien en la vida”, “para no ser un don nadie”, “para tener trabajo”, “para no ser un vago que nada más anda en la calle deshaciendo cosas”, “para ser una persona psicológica y mentalmente preparada” (Safa 1991:79 y s.).

De lo anterior podemos concluir que actualmente, en los sectores populares urbanos, rurales e incluso en buena parte de los indígenas en Colombia,<sup>75</sup> la escuela primaria se ha integrado a la cotidianidad urbana, rural, comunitaria de una forma menos conflictiva que durante el siglo XIX y la primera mitad del XX. En el sector rural la escuela, además de ser en algunos casos el único símbolo de la presencia del Estado, forma parte integral de la vida de las veredas campesinas, su calendario se ha fusionado con los ciclos agrícolas, las sedes escolares son puntos de referencia, lugares de reunión comunal, espacios deportivos, sede de la vida pública y política (por ejemplo, allí se hacen las votaciones, actos políticos y culturales, talleres de capacitación en salud o en temas agropecuarios), se han integrado al paisaje. En el caso de los nasas, la escuela indígena no simboliza la presencia del Estado, sino el área de influencia de la organización indígena CRIC, una especie de nuevo Estado indígena dentro del Estado colombiano, con sus “Ministerios” (Programa de Educación, Programa de Salud, Derecho y justicia propios, etc.).

La violencia de la obligatoriedad de la escolarización hacia los pobres en la primaria es prácticamente invisible pues la gente ha naturalizado esta obligación, la ha convertido en necesidad y, finalmente, en un derecho-obligación, en una “dominación” en el sentido weberiano.<sup>76</sup> El no tener el título de primaria equivale tal vez a la ausencia de bautismo en el período colonial en términos de exclusión e inferiorización social o en términos de ciudadanía.

Las clases populares han sido disciplinadas por la escuela pero, a su vez ellas –en muchos casos- han domesticado y adaptado la escuela a sus intereses y a sus formas de vida, la han hecho suya. La escuela primaria indígena ya no es sinónimo de pérdida de identidad, de pérdida de la lengua autóctona, como vimos en el caso de los nasas en el Cauca andino en su proceso de 30 años por una educación propia. La escuela rural ha dejado de ser un mecanismo de aceleración de la migración del campo a la ciudad y del abandono del trabajo agrícola, como sí era el caso que nos mostraban los antropólogos

---

<sup>75</sup> En cada pueblo indígena los procesos han sido bastante diferentes. El caso extremo opuesto al de los nasas es el de los kogi, en la Sierra Nevada de Santa Marta, que manifiestan un desinterés total y rechazo por la escuela.

<sup>76</sup> “Entendemos aquí por ‘dominación’ un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (‘mandato’) del ‘dominador’ o de los ‘dominadores’ influye sobre los actos de otros (del ‘dominado’ o de los ‘dominados’), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (‘obediencia’).” (Weber 1964:699).

Reichel-Dolmatoff en una aldea del Caribe colombiano en 1955. En nuestro trabajo de campo en 2004, en la vereda de Placitas (municipio de Fosca, Cundinamarca) la que comenzó siendo una escuela católica, es ahora una escuela estatal sobre la que los campesinos ejercen un control significativo y que sienten como propia. En grandes ciudades como Bogotá, y en Barranquilla, en muchas de las escuelas y colegios visitados, fruto de sus luchas y de su labor como constructores, los padres de familia habían logrado patrimonializar la escuela, sentirla como su obra, aproximarla a sus intereses. Sin embargo, es necesario señalar que este no es un fenómeno generalizado, y son frecuentes las escuelas de primaria que representan la tradición de la escuela impuesta desde afuera, como una especie de intromisión del Estado o de la iglesia en la vida cotidiana de la gente, y que sienten como un cuerpo extraño.

#### *5.1.4. Los magistrados y la acción de tutela<sup>77</sup>*

Con la Constitución de 1991 unos nuevos actores van a ingresar en forma activa y notoria en la regulación y en la conceptualización del derecho a la educación: son los jueces.

Para garantizar una defensa rápida de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el art.86 de la Constitución establece un recurso legal denominado “acción de tutela”, equivalente al “recurso de amparo” en la Constitución española de 1978, y que se originó en el sistema británico para defender a los individuos del poder del Estado

"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública"<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Agradezco al abogado Albeiro Restrepo por sus comentarios y aclaraciones conceptuales en torno a la tutela.

<sup>78</sup> La tutela se reglamenta en el Decreto 2591 de noviembre del mismo año. Puede ser solicitada ante los jueces de forma expedita, casi de manera informal, sin apoderados, sin formatos, incluso por telegrama o en forma oral. Debe ser resuelta en un plazo máximo de 10 días, lo que la convierte en el procedimiento judicial más rápido de todos. Por otra parte, el no acato del fallo implica cárcel. La Constitución, art. 41, plantea además como obligatoria la enseñanza de la misma Constitución en las escuelas que se concretará en la Ley 115/94, en la asignatura Constitución política y democracia. El Decreto 2591/91 (art. 54) establece también la enseñanza de la tutela en las

Si bien las tutelas han sido numerosas, según Sánchez Moncada (1999:48) entre 1992 y el primer semestre de 1998 la Corte Constitucional analizó 228 acciones de tutela relacionadas con temas educativos.<sup>79</sup> De estas 228, el 45% se refieren a la educación media, el 26% a la educación superior, el 18% a educación primaria, el 3% a la educación preescolar y el 3% a la educación especial. El 22% de las anteriores son tutelas presentadas por las docentes por asuntos propiamente laborales o de libertad de cátedra.<sup>80</sup> En la lectura cuidadosa de las sentencias de la Corte llama la atención el hecho de que todas las que se refieren al derecho a la educación han sido interpuestas por niños, jóvenes o padres de familia que ya están en el sistema, es decir, que las tutelas no son para ingresar al servicio educativo, sino para poder continuar en él. Normalmente son personas que han sido expulsadas por razones económicas, por bajo rendimiento académico, por disciplina (alcohol, violencia, drogas), por discriminación sexual (homosexualismo), o por embarazo de las estudiantes.

Llama también la atención la presencia de algunos casos en los que se tutela a la administración local (alcaldes, secretarías de educación) por descuidar un servicio que ya se venía prestando (demora en el reemplazo de un profesor, amenaza de ruina de una edificación escolar, ausentismo de profesores). Mientras que el primer grupo de tutelas tienen un carácter netamente individual, en este segundo caso es un grupo de padres o estudiantes, un curso o una escuela completa los que se sienten afectados. En esta segunda modalidad se aprecia cómo una serie de demandas sociales de tipo colectivo que proliferaron en los años setenta y ochenta, como vimos en las historias

---

escuelas. Es decir, que la escuela misma va a ser la encargada de difundir el conocimiento del derecho constitucional a la educación y los mecanismos para defenderlo. La prensa también ha cumplido una labor de difusión importante. El periódico El Tiempo, en su página WEB, tiene una sección sobre la tutela en relación con diferentes temas, pero también con la educación (<http://eltiempo.terra.com.co/portales/justicia/jtut/educacion/index.html>).

<sup>79</sup> Según cifras oficiales de la Secretaría General de la Corte Constitucional en su página WEB consultada en mayo de 2005 ([http://www.ramajudicial.gov.co/csj\\_portal/index.jsp](http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/index.jsp)), hasta el 2001 los jueces habían fallado 546.023 tutelas, de las que se habían revisado por la Corte Constitucional únicamente el 3.63%. Hay que anotar que la Corte revisa únicamente las que son impugnadas en segunda instancia, algunas que se escogen al azar –a manera de control- y otras por considerarse de interés por la frecuencia con que se presentan. De esta forma se cualifica la jurisprudencia.

<sup>80</sup> Los casos-tipo más frecuentes se refieren a –en orden alfabético- alumnas embarazadas, alumnos drogadictos, alumnos morosos en el pago de derechos académicos o pensión, arreglo personal, aseo en colegios, bonos educativos exigidos en colegios privados, cambio de jornada, colegios militarizados, cupos escolares, derechos laborales de docentes, acceso a la educación básica, problemas con la educación física, educación religiosa, educación sexual, estudiantes en el exterior, estudiantes homosexuales, expulsión por falta de pago, expulsión por indisciplina, falta de docentes, intimidación de alumnos, malas instalaciones escolares, niños especiales y superdotados, permisos en el trabajo, venta de boletas obligatoria para recoger fondos.

del inicio de las escuelas, en los noventa se manejaron por este procedimiento de tipo legal. No es que desaparecieran las reivindicaciones colectivas ni las vías de hecho, pero sí disminuyeron. Únicamente organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca optaron casi exclusivamente por la vía del reclamo colectivo. La FECODE combinó diversas “formas de lucha”, e invitó con frecuencia a través de sus programas de radio y comunicados a que las docentes tutelaran sus derechos laborales en forma individual. En ese sentido la tutela se ha convertido en un mecanismo de desmovilización colectiva de los sectores populares, al igual que sucedió en EEUU con la estrategia de los derechos civiles que, "en lugar de incrementar la protección de los individuos, debilitó el movimiento político y relegitimó las instituciones" (García Villegas 2001:12).

La tutela ha sido, pues, no tanto un mecanismo para defender los derechos fundamentales de los “sinescuela”, ni para ampliar los alcances de la educación o la cobertura, sino para aquéllos que, estando dentro del “sistema” y queriendo continuar en él, consideran que han sido expulsados arbitrariamente o que dejó de prestárseles el servicio unilateralmente. Paradójicamente, un mecanismo que en Gran Bretaña surge para defender al ciudadano del poder arbitrario del Estado, en el caso colombiano, y en el ámbito educativo, la tutela está sirviendo más bien para que el Estado siga “tutelando”, “adoctrinando” a sus ciudadanos. Gracias a este mecanismo los “expulsados” por la ineficiencia o la falta de criterio de los funcionarios, vuelven voluntariamente y con una sensación de victoria, a su regazo. En muchos de estos casos, los jóvenes no regresan a un mundo de privilegios, sino a un pequeño infierno donde los que le expulsaron –y que todavía siguen en el poder- le harán saber que su victoria tiene sus costos en la vida cotidiana escolar. Las tutelas, no obstante, han cumplido un papel fundamental en la defensa de ciertos derechos de los estudiantes frente a la arbitrariedad de algunas docentes, de las directivas y de las normativas institucionales. Han garantizado la permanencia de unos pocos estudiantes expulsados por dichas arbitrariedades. Han obligado a restituir el servicio educativo en algunos casos ante el abandono y el desgüeño de las autoridades locales. Sin embargo, es muy poco lo que han hecho para ampliar el derecho a la educación en cuanto a universalizar el acceso o a incorporar nuevos niños al “sistema”.

Si bien se ha avanzado poco en el país en la conceptualización y delimitación del derecho a la educación más allá de las formulaciones de la UNESCO, la rama judicial sí las ha desarrollado gracias al mecanismo constitucional de la tutela, pues según el Decreto 2591/1991 (art. 35), las sentencias de tutela deben ser “motivadas” o, al menos justificadas, lo cual las convierte en documentos que muestran una cierta elaboración conceptual y argumental que, por tocar los derechos fundamentales, superan el mero formalismo jurídico e incursionan en el ámbito de la ciencia política e incluso en las teorías pedagógicas y psicológicas.<sup>81</sup> Esto ha sido recibido en general en forma negativa por las rectoras y directoras,<sup>82</sup> pues consideran una intromisión de la rama judicial en el mundo escolar y en un campo en el cual ellas son las expertas:

“Cuando me dijo el juez: ‘Lo ha dicho la honorable Corte’, le contesté: ‘Yo soy también honorable y también tengo mi opinión’ (Alberto Rodríguez, Rector del Colegio Claretiano de Bosa, al sur de Bogotá, un colegio religioso que recibe financiación estatal para atender niños de sectores populares).

Una supervisora de Bogotá, por el contrario, en una conversación informal, se refería a las tutelas como verdaderos “tratados pedagógicos”, y que los magistrados les estaban “dando cartilla” a las maestras (Fabiola Téllez, 2004). Resulta interesante ver cómo, asumiendo un estilo básicamente típico del pastoralismo del siglo XIX que caracterizó el sentido de la escuela en sus inicios, los jueces enfrentan la autoridad experta, profesional de las docentes, como si desde el ámbito del derecho se les dijera a las maestras que la enseñanza, más que un saber experto, sigue siendo -150 años después- un problema pastoral.

---

<sup>81</sup> Por ejemplo, una tutela sobre la expulsión de un estudiante por negarse a modificar su corte de cabello, argumenta ampliamente desde un punto de vista estrictamente pedagógico: “(...) concepción ésta que va en contravía de los fundamentos mismos de las diversas escuelas de pensamiento que desarrollan la pedagogía moderna, las cuales rechazan cualquier modelo que propenda por la colectivización u homogenización del pensamiento de los individuos. Al contrario, se trata desde la escuela básica de viabilizar el desarrollo del individuo como fin en sí mismo, permitiéndole el acceso al conocimiento, a las artes y en general a las distintas manifestaciones de la cultura, en la perspectiva de que pueda desarrollarse, integral y equilibradamente, en un contexto social caracterizado por la coexistencia de paradigmas de vida, no sólo diferentes, sino incluso antagónicos” Sentencia No. T-476/1995.

<sup>82</sup> La tutela prácticamente no ha afectado mucho a las docentes, aunque sí ha limitado determinadas actuaciones disciplinarias. En un taller de construcción de la memoria que realizamos con un grupo de directivos y docentes de diferentes localidades de Bogotá el 18 de agosto de 2004, los únicos que mencionaron la aparición de la tutela como un hito en la historia reciente de la educación colombiana fueron los directivos. Incluso cuando las tutelas son resultado de una decisión del claustro profesoral, son las directoras o rectoras las que deben responder como representantes legales: “Los profesores toman la decisión y a uno le toca responder por la tutela. Por un moño, por

Dado que prácticamente todas las tutelas se orientaron a la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas al ser expulsados, la jurisprudencia ha ido constituyendo un conjunto de conceptos y argumentos sobre el respeto al “debido proceso”, sobre los mecanismos de expulsión de los estudiantes que violan las normas escolares, y sobre las formas disciplinarias “obsoletas” y autoritarias.

En Colombia, como en muchas otras partes del mundo, hay al menos dos sentidos bien diferentes cuando se menciona el derecho a la educación y ambos están claramente formulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. En general la gente de las clases medias y altas enfatizan del derecho a la educación la libertad de elección del centro, es decir, la no intromisión del Estado ni en la elección ni en las lógicas que rigen los colegios privados; las clases medias –que sienten más los costos educativos- agradecen además de la libertad de elección una cierta regulación y control en el alza de matrículas y pensiones por parte del Estado. Los sectores populares se centran en la provisión efectiva del servicio, no tanto en la elección, y lo materializan en poder llevar a sus hijos a una escuela o colegio en un lugar relativamente cercano a su casa, preferiblemente gratis o a un bajo costo.

Hemos visto cómo en los últimos 35 años los organismos internacionales –con sus declaraciones, pactos y presiones financieras-, las maestras -a través de sus luchas, de su sindicato y de la Constituyente-, las clases populares -a través de sus reivindicaciones colectivas-, y el sistema legal postconstitucional –a través de las sentencias de tutela- han ido construyendo una idea de “derecho a la educación”, unas declaraciones de principios, unas consignas que enarbolar en los momentos de conflicto o en las marchas y movilizaciones, una jurisprudencia.

Igualmente, a pesar de la corrupción, la ineficiencia y las debilidades de un Estado en un país en guerra desde 1948, los gobiernos han ido haciendo una labor lenta, pero sostenida, por atender la educación de los pobres. Los gobernantes son extremadamente parcos en estos temas y, salvo algunas declaraciones exaltadas propias de las campañas electorales, evitan declaraciones de principios, evitan mencionar los “derechos”. Ellos hablan desde la lógica de la racionalidad planificadora y estadista. Los gobiernos gobiernan, no entran en el debate de los “derechos”, producen planes de

---

un motilado, tutela. Eso lo desgasta a uno... “ (Javier Ramos, rector del colegio Helena de Chauvin,

acción como los Planes de gobierno y en esos no hay espacio para la conceptualización de los derechos sino para garantizarlos. Términos etéreos como el de “derecho” se reemplazan por vocablos expertos como acceso, equidad, cobertura, eficiencia... Por ejemplo, el Plan sectorial del actual gobierno, conocido como *La revolución educativa*, no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un “acceso democrático” a la educación. Veamos, pues, como se despliega esta racionalidad tecnocrática.

## 5.2. Cobertura: cuantificar un derecho

Una primera aproximación, propia de los estadistas, a la educación como “derecho” universal es determinar el número de niños y jóvenes que hacen uso de ese derecho, y dar cuenta de cómo acceden a la educación básica. Como decía sin darse cuenta del lapsus una supervisora de Barranquilla, la equidad es un problema de cobertura, pues ella traducía la política del Ministerio de **equidad**, eficiencia y calidad como “**cobertura**, eficiencia y calidad” (entrevista 11/02/2005). La cobertura es un concepto experto de la misma administración que se refiere a la capacidad de oferta del sector educativo frente a la demanda.<sup>83</sup>

Hacia 1833, a pocos años de la Independencia, menos del 9% de los niños en edad escolar iban a la escuela primaria (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:156). En 1870 la tasa de analfabetismo era posiblemente de 95.2% de la población entre las edades de 1-

---

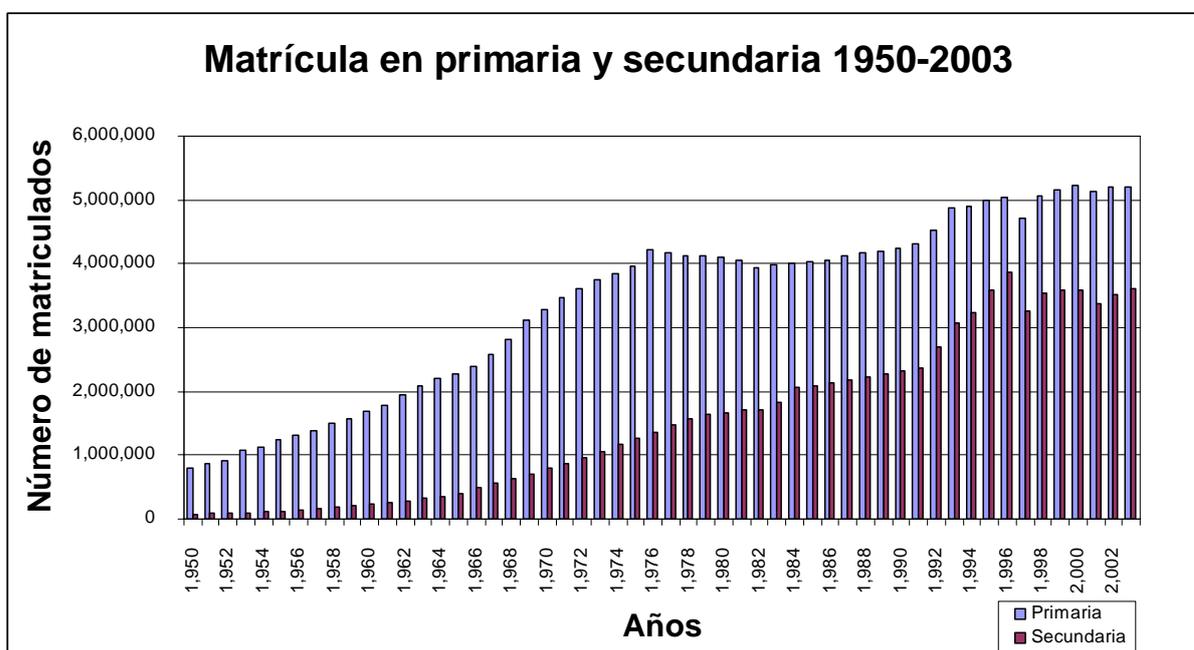
de Barranquilla).

<sup>83</sup> A veces se distingue entre la tasa de cobertura poblacional y la real. La primera corresponde al mantenimiento de la atención a la población según su crecimiento. El incremento de la segunda –la real– se refiere a la mejora del porcentaje de cobertura respecto a tasas anteriores y teniendo como meta la escolarización del 100% de los niños en edad escolar. Es decir, el responder por la cobertura de todos los niños matriculados en el año anterior más los que ingresan en los primeros grados no supone un aumento de cobertura real, pues otros terminan sus estudios o abandonan el sistema. Igualmente se habla de cobertura bruta para referirse a la relación entre niños matriculados y población en edad escolar (Helg 1987:20). También se habla de tasa bruta de escolaridad, referida a la disponibilidad de cupos (aulas, docentes, recursos) para la escolarización en relación con la población en edad escolar; y de tasa neta de escolarización, o de niños realmente escolarizados en relación la población en edad escolar. Una serie de factores entran a enturbiar la claridad de las cifras y porcentajes, pues se encuentra un número grande niños y niñas que ingresan tarde a la escuela, o que repiten cursos, lo cual “engorda” las cifras de escolaridad, pudiendo darse a veces una cobertura real del 105%, por ejemplo. Por otra parte, como no todos los años se censa la población, la población en edad escolar se basa en un estimativo que no suele ser exacto.

21 años. Se censaron 1082 maestras, 1672 religiosos y 402 monjas para una población total de 2.9 millones. El número de infantes “sin oficio” sería de 779.482 (el 62.5% de la población menor de 21 años) (Kalmanovitz 2001, a partir de los datos de Miguel Urrutia y Mario Arrubla, 1970).

En el siglo XX empezamos a tener datos un poco más confiables, fruto de los procesos de planificación y de racionalización del sector público impulsados por las misiones y los organismos internacionales. La gráfica siguiente muestra un crecimiento lento, pero sostenido de la matrícula durante la segunda mitad del siglo XX. Se aprecia un estancamiento y un ligero descenso en primaria desde 1977 hasta 1993. En ese año hay un pequeño impulso, motivado por la nueva Constitución, pero que no logra remontar significativamente. En secundaria el crecimiento fuerte inicia en 1992 y se mantiene hasta 1997, y cae. En 1997 y 2001 bajaron todas las cifras. Los incrementos son mínimos en la última década en el nivel nacional. En secundaria estamos por debajo de 1996 y en primaria la cota más alta fue el 2000.

Gráfica 1. Matrícula educativa en Colombia 1950-2003



Elaborada por C. Miñana. Fuente datos: ICFES, DNP y DANE

Al consagrar la Constitución Política de 1991 el derecho para todos los niños hasta los 15 años (9º grado) a tener una educación gratuita se promueve un cambio importante

en la matrícula, pues se convierte en un compromiso constitucional ineludible. Esto va a ser más evidente con la promulgación de la Ley 115 de 1994, ley marco de la educación que reglamentó la Constitución. Igualmente se inició el plan de ampliación al grado cero o preescolar (Inciso 2º Art. 17 Ley 115/94). En la gráfica anterior se aprecia el impulso constitucional de los primeros años, tanto en primaria como en secundaria, que llegaría a su cota más alta en 1996.

**Tabla 2. Matrícula total por niveles educativos y déficit 1993-2000**  
**Matrícula total por niveles educativos, 1993-2000**

NIVELES	MATRÍCULA TOTAL		MATRÍCULA EN EDAD		CRECIMIENTO	
	1993 (a)	2000 (b)	1993 (c)	2000 (d)	Matric. total (b - a)	Matric. en edad (d - c)
Preescolar	674.019	899.707	543.342	778.592	225.687	235.250
Primaria	4'567.880	5'088.295	3'356.417	3'825.373	520.415	468.956
Secundaria	3'087.777	4'272.012	2'164.827	3'181.178	1'184.235	1'016.351
Superior	775.506	1'233.848	400.102	839.239	458.342	439.137
<b>Total</b>	<b>9'105.183</b>	<b>11'493.863</b>	<b>6'464.688</b>	<b>8'624.382</b>	<b>2'388.679</b>	<b>2'159.695</b>
Déficit*	6'534.832	5'635.917	9'175.328	8'505.398	(898.915)	(669.930)

(\*) Diferencia entre la población y la matrícula.

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación - Misión Social y datos de población del DANE (Cuadro 2).

Después de César Gaviria,<sup>84</sup> el gobierno también liberal de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), con su plan de desarrollo *El salto social*, va a suponer en lo educativo un leve freno a la política neoliberal que se empezó a organizar a finales de los 80, en especial por la labor del ministro Jaime Niño, aunque breve, pues en esa administración hubo cuatro ministros de educación. No es casualidad el que encontremos como Viceministro de Formación Básica en el período de Jaime Niño (1998) a Abel Rodríguez, el maestro sindicalista constituyente, ponente del articulado que quedaría en la Constitución de 1991. Sin embargo, el populismo de Samper no podía ir muy lejos en sus medidas por los compromisos clientelares propios de la forma de hacer política

<sup>84</sup> César Gaviria venía de una trayectoria tecnocrática, más que política. Fue Ministro de Hacienda en 1986 y promovió una reforma tributaria no progresiva. Cuando trabajaba en la campaña del candidato Luis Carlos Galán, subió al poder en forma imprevista por el asesinato del candidato. Gaviria recibió el apoyo que las mayorías habían depositado en un liberal populista como Galán como un cheque en blanco, en una votación que más que elegirlo a él fue un símbolo de rechazo al magnicidio. Esto le permitió subir al poder y gobernar sin los compromisos clientelistas propios del juego político tradicional y realizar una nueva Constitución, un nuevo pacto político para la pacificación de algunos grupos armados y la inclusión de las reivindicaciones indígenas, mientras en la sombra, producía una profunda apertura económica hacia la inversión extranjera y una transformación del Estado hacia modelos de tipo neoliberal, como la creación de los fondos privados de pensiones, o las becas o *vouchers* del Programa PACES para financiar niños de sectores populares en colegios privados, e intentó privatizar servicios públicos como la telefonía (Decretos 1900 y 1901 de 1990; el sindicato en esta ocasión no lo permitió, pues se hizo con el

tradicional en Colombia y por un sonado proceso que vinculaba su campaña electoral con dineros del narcotráfico (Proceso 8000), que le obligó a pactar con otros sectores para poder seguir en el poder. Lo significativo de este período, más que los logros en la cobertura que sí los hubo y se sintieron sobre todo en la secundaria (ver gráficas anteriores), tuvieron que ver con el desarrollo y puesta en práctica de la nueva Ley General de Educación de 1994 en sus aspectos curriculares, en la creación de los gobiernos escolares, en la elaboración de Proyectos Institucionales (PEI), y la implementación de formas cualitativas de evaluación.

Con la elección del conservador Andrés Pastrana Arango –hijo de un expresidente también conservador, llegó al poder en buena parte gracias a la popularidad obtenida como presentador de un noticiero de TV de su propiedad- (1998-2002) se retomaron y profundizaron las reformas neoliberales iniciadas por el gobierno de Gaviria. Mientras la atención de la opinión pública nacional e internacional se centraba en los procesos de diálogo con la guerrilla de las FARC y en los numerosos viajes al extranjero del presidente, las reformas avanzaron en segundo plano. En el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* (Ley 508, Julio 29 de 1999) para el periodo de 1998-2002, aparecen los sub-programas de educación con los sugestivos títulos “Caminante”, “Educación es calidad” y “Úrsulas”. El sub-programa Caminante tenía como meta la ampliación de cobertura en los niveles de preescolar y media, y la cobertura universal en la educación básica a través de un proceso de “reingeniería” o de reorganización de las instituciones y plantas de personal, sin aumentar la inversión. Esta idea de reorganización del sistema no se va a llevar a cabo sino hasta el último momento de la administración Pastrana, y se va a elevar a ley orgánica con la Ley 715 de diciembre de 2001 e implementada en forma generalizada por Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, primero como Secretaria de Educación en Bogotá y luego como Ministra de Educación del presidente Uribe. El sub-programa “Úrsulas” pretendía descargar la obligación del Estado con los niveles preescolares en las “madres comunitarias”, amas de casa que, en su domicilio cuidan a los niños de otras madres vecinas que deben ir a trabajar. La cobertura en estos años no se incrementó significativamente en el nivel nacional, e incluso algún año hubo hasta un cierto descenso. El gobierno Pastrana no dejó casi nada en concreto, pero logró, como lo manifiesta explícitamente el Plan de Desarrollo del presidente Uribe que lo sucedería, dejar aprobado un nuevo marco legal que Abel Rodríguez y Jairo

---

corazón informático del sistema de comunicaciones). Después sería presidente de la OEA y

Estrada (2004), entre otros, consideran que fue una “contrarreforma” a la Constitución de 1991 y a la Ley marco 115 de 1994.

Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), un antiguo liberal apoyado y cada vez más próximo al neoconservatismo, terrateniente antioqueño al que se le atribuyen vínculos con los paramilitares, en su plan de gobierno *Hacia un Estado comunitario*, enfoca sus esfuerzos en el programa de “Seguridad democrática”, es decir, al fortalecimiento de las fuerzas militares para ganar la guerra a la guerrilla, puesto que se considera la negociación de Pastrana fue un fracaso. Uribe iniciaría igualmente un proceso de negociación con los paramilitares, proceso que se facilitaba por la confianza que generaba en ellos. En su plan sectorial *La revolución educativa* en cuanto a cobertura sigue la línea trazada por la administración Pastrana y aplica a rajatabla las reformas aprobadas por el Congreso en la anterior administración. No deja de resultar interesante la coincidencia de la intensificación de las políticas neoliberales en educación y en las políticas sociales en general (salud, por ejemplo), con procesos de negociación con los actores del conflicto armado: Gaviria con el M-19, EPL y PRT, Pastrana con las FARC y Uribe con los paramilitares. Pareciera como si los procesos de negociación y pacificación exigieran profundos ajustes fiscales, “sacrificios” a los sectores populares y, especialmente, a las clases medias y a los funcionarios públicos. En educación el plan sectorial se impone una meta de 400.000 nuevos cupos que se lograrán a) con reingeniería en el sector público –sin recursos, y gracias a la nueva normativa aprobada al final del gobierno de Pastrana-; b) con recursos, que se orientarán al sector privado y a comunidades religiosas.

La reforma legal que permitirá un manejo diferente de la cobertura se ancla en una reciente reforma constitucional (Acto legislativo 01 de 2001) y en la nueva Ley orgánica de educación que la reglamentaría (Ley 715/2001). Cuatro mecanismos -que analizaremos en detalle más adelante en el capítulo sobre eficiencia- se establecen: el primero es la forma de asignar los recursos (por demanda, por capitación o niño atendido), el segundo una reorganización de los colegios y de las plantas de personal; tercero, el aumento del parámetro en la ratio número de estudiantes por profesor, y cuarto el establecimiento de un máximo de repitentes en la secundaria para descongestionar los colegios de niños que permanecían en el sistema con “extra-edad”.

---

actualmente dirige el Partido Liberal.

El impacto cuantitativo de estas nuevas estrategias en la cobertura lo veremos en detalle en el caso de Bogotá. En el nivel nacional, si bien no ha finalizado el mandato del presidente Uribe, los resultados parciales son –según cifras oficiales del MEN- el aumento de la cobertura en preescolar, básica y media de 82 a 85% entre 2002 y 2004, es decir que se han creado 734.413 nuevos cupos.

El mecanismo fundamental que ha estimulado la oferta en las regiones ha sido el sistema de financiación a la demanda, es decir, pago por niño atendido, tanto en el sector oficial como en el privado. Igualmente, el control y el seguimiento, las redes informáticas; la publicación de información y los medios de comunicación han cumplido un papel muy importante incentivando la competencia entre departamentos y regiones.

#### Aumentan los cupos escolares

El País, Cali. 2004/10/09.- De las cinco grandes zonas que tiene Colombia, la región andina marcha a la cabeza en materia de generación de nuevos cupos de educación básica y media durante el gobierno Uribe. En efecto, en esta región se han creado 189.950 cupos escolares. Según un balance a septiembre de 2004 presentado por Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública), le siguen la región caribe con 148.366 nuevos cupos educativos en básica y media, la pacífica con 98.662, la Orinoquía con 30.753 y la Amazónica con 9.867 (ver, igualmente en la prensa Niños a las aulas, en el Nuevo Día, Bogotá. 2004/12/30, o El Nuevo Siglo, Bogotá.- 2004/10/07).

Veamos el caso de Bogotá, que es la ciudad que exhibe mejores resultados cuantitativos y la que se convirtió en el lugar de experimentación de las estrategias que luego se diseminaron en el resto del país. Bogotá es la ciudad más poblada de Colombia y una de las de mayor crecimiento poblacional en los últimos años lo cual le impone unos retos mayores en cuanto a proporcionar educación a los sectores populares (2,4% anual frente al 1,8% nacional, según el DANE). Para el año 2003, la población de Bogotá se estimaba en 6.865.997 habitantes y contaba con la escolaridad promedio más alta de las cuatro principales ciudades del país. De acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, los años promedio de educación eran 8.70 (para personas de 5 años y más) y 5.2 para el grupo de edad de 5 a 19 años. 1.595.866 (23.3%) de

personas corresponden a Población en Edad Escolar (PEE), es decir, se encontraban entre los 5 y 17 años de edad.<sup>85</sup>

En cuanto a la distribución de la población por estratos socioeconómicos (seis estratos), de acuerdo a los cálculos de la Secretaría de Educación del Distrito –SED–, los estratos más bajos (1 y 2), representan aproximadamente el 46% del total de PEE del distrito en el 2003. Estos se distribuyen en su mayoría en los niveles de preescolar y básica primaria en un 55% del total, mientras que el 30% se encuentran en edad de cursar la básica secundaria y el 15% restante, se encuentra en edad de cursar la media vocacional. Entre 1996 y 2003, la PEE aumentó en cerca de 163.000 personas, lo que equivale a un crecimiento del 10% en todo el período. Los años de mayor crecimiento fueron 1997, 2002 y 2003, con tasas superiores al 2% (Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial – SED, con base en proyecciones DAPD).

La cobertura en Bogotá en 1994 era del 65.7% (1'061.159 estudiantes matriculados y un déficit de 553.974). En 1997 se incrementó hasta el 77.5%. La cobertura era más alta en primaria (83.31% en 1994 y 97.15% en 1997) que en secundaria. El incremento estuvo en el preescolar -que cuenta con un solo grado, el Grado 0- (22.64% de cobertura en 1994 se duplicó en 1997: 41.26%). A pesar de estas cifras, la primaria oficial a cargo del Estado no alcanzaba a cubrir sino el 50% de la población escolarizada y el 58% de la secundaria. El resto estaba a cargo del sector privado.

Desde finales de los 80 se recurría a la asignación de estudiantes en los colegios privados y católicos mediante las modalidades de cheques, bonos, pases y convenios con el propósito de atender la cobertura, lo que provocó serias contradicciones de orden político e ideológico entre los sindicatos de maestras con las administraciones distritales. No obstante, desde el punto de vista de la atención inmediata de los niños, esta modalidad logró aumentar la cobertura en forma instantánea, sin esperar a realizar grandes inversiones en construcción de colegios y nombramiento de nuevos docentes.

---

<sup>85</sup> Hay que anotar que la distribución de la población en Edad Escolar no es uniforme en las 20 zonas o localidades en que hoy se divide administrativamente la capital: la mayor proporción se encuentra en las localidades de Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Bosa, muchas de ellas localidades periféricas, inmensos suburbios que han acogido la mayoría de la emigración campesina o de otras ciudades de provincia. Éstas cuentan cada una con porcentajes superiores al 8% de la Población en Edad Escolar en la ciudad y sumando entre las 6, el 63% del total de Bogotá (ver mapa de Bogotá por localidades en el Mapa 1).

Por otra parte muchos niños, gracias a estos mecanismos, estudiaban cerca de sus hogares.

Hay que anotar que el sector privado, desde el punto de vista de los sectores sociales que atiende, se puede caracterizar en tres tipos de colegios: 1) colegios de elite que atienden a estudiantes de estratos 5 y 6, los menos numerosos (colegios bilingües, colegios exclusivos que para ingresar hay que pagar un bono de varios millones de pesos, además de altas mensualidades superiores al costo de la educación universitaria de elite, y algunos colegios binacionales; éstos cuentan con excelentes instalaciones y las profesoras reciben algunos estímulos salariales por encima de la media a cambio de una dedicación exclusiva); 2) colegios de clase media que atienden estudiantes de estrato 4 y algunos de estratos 3 y 5 (normalmente colegios religiosos de larga tradición, masculinos, femeninos y mixtos; colegios privados muchos de los cuales se esfuerzan por implementar algún tipo de innovación o por ser bilingües, con aceptables instalaciones; las profesoras suelen ser pagadas de forma ajustada a la ley, según el estatuto docente que rige a las docentes del sector oficial); 3) los más numerosos, los colegios populares que atienden niños de estratos 1, 2 y 3 (son los denominados “colegios de garaje”, con instalaciones inadecuadas y precarias, normalmente una vivienda grande en un barrio popular que es adaptada para estos fines, sin instalaciones deportivas; las profesoras no suelen cumplir con los grados académicos para ejercer la profesión y reciben salarios inferiores al escalafón nacional). Los fondos públicos se orientaron, obviamente, a los colegios populares y a los de clase media, que recibían una parte de su matrícula de los fondos distritales y otra de los padres matriculados. Estos colegios se denominaron desde la administración como “colegios de convenio”.

También existió la modalidad de las “comisiones”: las docentes del sector estatal eran ubicadas en colegios particulares y católicos para atender una jornada que se llamaba “jornada adicional”, consistente en abrir una jornada oficial en una planta física particular, normalmente de colegios con buenas instalaciones de clase media, no mixtos y religiosos. Si bien parecería que los niños populares matriculados del sector público estudiaban en un colegio privado de cierto prestigio, de clase media, en la práctica no existía la mayoría de las veces ninguna integración con los otros niños que pagaban la matrícula: eran en realidad dos colegios diferentes, el de clase media por la mañana y el de los “pobres” en la tarde, incluso con cierta discriminación que se manifestaba hasta

en detalles como en el ingreso por puertas diferentes o en el uniforme. Estas modalidades se convirtieron en una amenaza para la continuidad de las instituciones públicas: primero porque los padres se habían creado mejor imagen de los colegios privados: planteaban que el colegio era más organizado, con mejor disciplina y control, y que no perdían el tiempo con huelgas de docentes. Por otra parte era mejor visto en determinados medios sociales bogotanos decir que el hijo o la hija estudiaba o se había graduado en un colegio privado de cierta fama que en uno público o estatal.

El Decreto 295 del 1º de Junio de 1995 del Plan *Formar ciudad* del alcalde Antanas Mockus y del secretario de educación José Luis Villaveces (profesores ambos de la Universidad Nacional de Colombia), incluye el primer Plan de Desarrollo sectorial para la educación.<sup>86</sup> Es decir, que inaugura la racionalidad de planificación para la educación en la capital. Plantea la cobertura de manera especial como el cumplimiento de las metas nacionales. Sin embargo, en el Plan Educativo se establecen algunos criterios para no afectar la calidad por la búsqueda de la ampliación de la cobertura. En primer lugar, se señala su profunda relación con otras variables educativas. También que la ampliación no puede hacerse a costa del hacinamiento de los estudiantes (“saturar los espacios de trabajo de los estudiantes”) o de la autonomía pedagógica institucional:

“Tampoco puede pretender ampliar la oferta en una institución especializada en educación personalizada o que tenga algún modelo pedagógico que lo impida. En general no se debe ampliar la oferta educativa, si se disminuye la calidad de la educación que se presta (...) Todo proyecto de ampliación de la oferta educativa debe ser coherente con el Proyecto Educativo Institucional”.

Desde 1992 se había creado el Programa PACES, un sistema de becas o cheques escolares para suplir de manera parcial el déficit de cupos en la secundaria oficial, financiando a los estudiantes de estratos bajos que cursan la secundaria en colegios privados. En 1997 este programa se entrega a la SED, programa que atendía 15.000 subsidios de 6º a 11º en 392 colegios privados. La nación aportaba el 80% (\$ 841.845 millones)<sup>87</sup> y el 20% restante, el Distrito Capital (D.C.). Siguiendo la filosofía del

---

<sup>86</sup> El Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994, reglamentario de la Ley 115, obligaba a ello a las entidades territoriales.

<sup>87</sup> Un euro se cambia actualmente a unos 2700 pesos (\$), según el cambio oficial, aunque en las casas de cambio –el real mercado de divisas, también legal- está a un promedio de \$ 2600. El salario mínimo oficial que gana la mayoría de los trabajadores no cualificados (vendedores en tiendas y almacenes, cajeras de supermercado, servicio doméstico y de aseo, peones de la construcción, recepcionistas) fue en el 2005 de \$ 381.500 (€ 146.7 mensuales con el cambio a \$2600).

Programa PACES se crea en 1996 el Proyecto de Subsidio a la Demanda orientado a los estratos uno y dos. Inició en 1996 en 35 colegios privados con 5.394 alumnos y un costo de \$ 1.762 millones. En 1997 ingresaron 29 nuevos colegios y 7.568 estudiantes más con un costo de \$ 3.090 millones. Al Programa se vincularon voluntariamente también colegios oficiales que recibían recursos si ampliaban la cobertura (257 planteles) cubriendo 38.746 estudiantes. Mientras que el incremento de 12.962 alumnos costó \$ 5.293.356.700 en el sector privado, el incremento de 38.746 en el sector público implicó únicamente \$ 5.903.921.700 (casi tres veces menos por estudiante).

Hay que señalar que, a pesar de estos dos proyectos de financiación de la demanda, la intención manifiesta de la administración Mockus/Villaveces era que estos programas fueran provisionales, de emergencia y, a mediano plazo, lograr una cobertura total en el sector oficial. Para ello incrementó la planta docente entre 1995 y 1997 en 1600 plazas aproximadamente, con la intención de llegar a una cobertura del 100% entre preescolar y grado 11° en Jornada Única. Igualmente se diseñó un sistema geo-referenciado de planeación para determinar las zonas donde se debían construir nuevos colegios, pues la práctica habitual –como vimos en páginas anteriores- había sido responder a las demandas de grupos de pobladores y de políticos, pero sin un estudio de las necesidades del sector. Esta iniciativa partía de la hipótesis de que “la distancia entre el sitio de vivienda y los centros educativos incide en la asistencia de los niños a las escuelas en zonas de pobreza” (Villaveces Cardoso 1998:s.n.,5.c).

La población en edad escolar disminuyó en su crecimiento ligeramente entre 1994 y 1998, pero la “promoción automática” en primaria produjo un rápido ascenso de los niños hacia el 6° grado, disminuyendo la deserción y generando un cuello de botella en dicho grado. Algunas escuelas de primaria vieron cómo se desocupaban las aulas en los grados inferiores, mientras que aumentaba en forma inusual la demanda para el grado 6°; por ello redujeron la oferta en grados inferiores y, aunque no tenían docentes adecuados ni instalaciones para la educación secundaria, adaptaron las aulas sobrantes de primaria para atender a los niños de 6°. Con el fin de organizar este desorden e irregularidad, la administración Villaveces (1995-1997) creó el Proyecto de Fortalecimiento y Universalización de la Educación Básica, que buscaba apoyar a las instituciones educativas de primaria para que pudieran ofrecer hasta el grado 9° (con una inversión de más de \$ 3.500 millones) (Resolución 6366 del 08-11-96) o realizar

convenios con otras instituciones para garantizar la cobertura. Ante la imposibilidad de atender a todos los niños se determinó enviar a los niños y niñas de edades mayores a la educación nocturna (mayores de 14 años). Muchas de esas escuelas primarias que optaron por convertirse en secundarias siguieron creciendo “hacia arriba”, recimentando y construyendo nuevos niveles, y hoy funcionan como Instituciones Educativas completas, aunque con las “marcas” y debilidades propias de una infraestructura no planeada que creció de manera irregular junto con el aumento de la cobertura y con unos espacios de recreación inadecuados.

Un proyecto que afectó notoriamente a la cobertura es la Jornada Única (Programa Tiempo para la Creación). Esta se debía implementar por ley (artículo 85 de la Ley 115, y Decreto 1860 de 1994), pues la calidad se suele relacionar también con el tiempo que los estudiantes dedican al “aprendizaje”. Recordemos cómo la jornada doble había sido una estrategia utilizada desde mediados del siglo XX en Bogotá, durante el primer proceso de expansión de la educación pública bajo los gobiernos liberales, para responder a la demanda doblando y triplicando la utilización de las instalaciones escolares (jornada de la mañana, de la tarde y de la noche). La SED expidió el Decreto 381 de 1997 con la intención de llegar a una cobertura total de la jornada única en el 2006, después de un periodo exploratorio de 1997 a 2000. Este proyecto se garantizó mientras duró la administración Mockus/Villaveces, y requería una suma de \$ 197.279 millones hasta el 2006. Para esa administración el tema de la jornada única era mucho más que un problema de tiempo y era consciente de que involucraba transformaciones más profundas y extensas en la institución escolar que tenían que ver con comedores escolares, mayor flexibilidad curricular, actividades lúdicas y deportivas...

En la administración distrital siguiente, del alcalde Enrique Peñalosa –alcalde de perfil tecnocrático- y su Secretaria de Educación Cecilia M<sup>a</sup> Vélez White (1998-2000), el Plan de Desarrollo *Por la Bogotá que queremos* presenta en un solo paquete denominado *Mejoramiento de la calidad de la educación* el programa educativo, en el cual incluye la cobertura, fortaleciendo el seguimiento y los sistemas de información y consolidando el sistema de evaluación. Este alcalde recogió los frutos de un excelente manejo fiscal de la administración anterior y se concentró en el desarrollo de la infraestructura de transporte de la ciudad, parques, recuperación del centro histórico y bibliotecas.

El siguiente período (2001-2003) va a ser reelegido como alcalde Antanas Mockus, que mantendrá en la Secretaría de Educación a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, lo cual garantizó una continuidad en la política educativa de la ciudad por dos periodos consecutivos (6 años), algo insólito en la historia de la ciudad. Por otra parte, la influencia de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez va a prolongarse varios años más al ser nombrada por el presidente Uribe como Ministra de Educación (período 2002-2006).<sup>88</sup> La Ministra, hasta ahora se ha mantenido en el puesto, algo también insólito en el Ministerio de Educación.<sup>89</sup> Es decir, que lleva manejando la educación en el país –primero desde un lugar influyente como la capital, y luego desde el MEN- desde 1998 hasta hoy, lo cual ha permitido una continuidad notable en las políticas en un país poco habituado a ello.

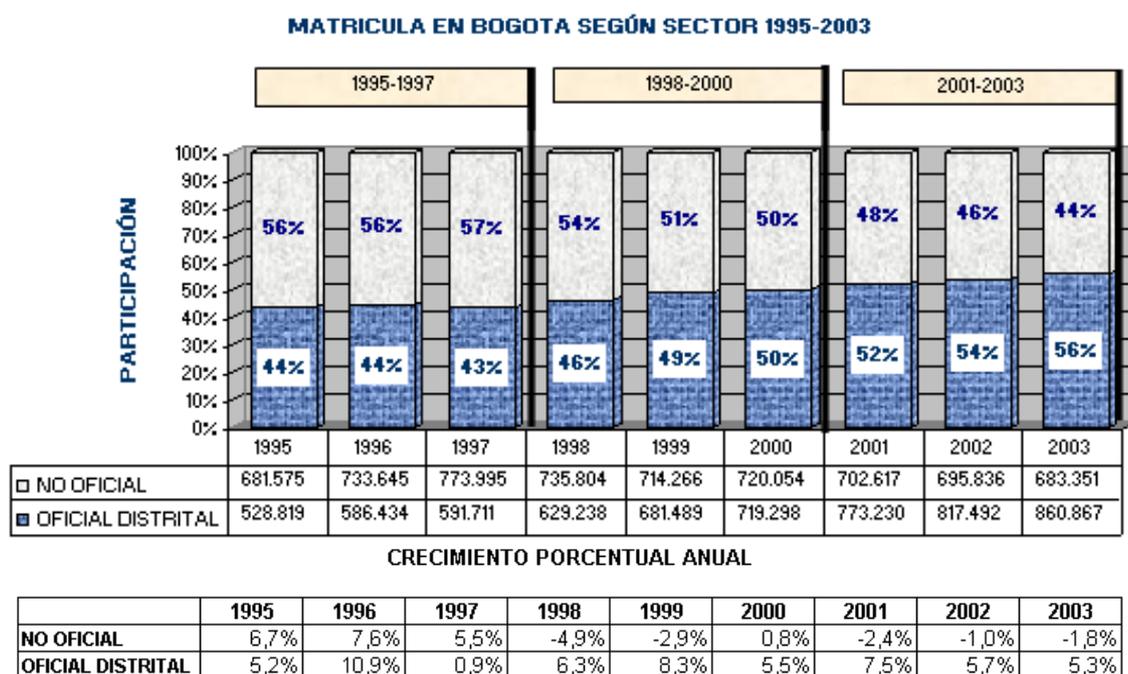
Veamos, pues, un balance de los datos sobre la matrícula en Bogotá en las tres administraciones del período que nos ocupa (1995-1997, 1998-2000, 2001-2003).

---

<sup>88</sup> Dado que el período del alcalde terminaba a finales de 2003 y el presidente Uribe se posesionaba a mediados de 2002, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez dejó a su mano derecha, Margarita M<sup>a</sup> Peña Borrero (subsecretaria), en su cargo, y llevó buena parte de su equipo en la SED al MEN. Al terminar el período del alcalde, y dado que no ganó Lozano en Bogotá –que garantizaba la continuidad de Peñalosa-, llevó el resto de su equipo al MEN. De esta forma garantizó la continuidad de las políticas en su ausencia en la SED y luego en el MEN.

<sup>89</sup> Es una práctica habitual en Colombia que un presidente o un alcalde nombren varios ministros de educación o secretarios de educación, respectivamente, en su período de gobierno. Esto en buena parte se debe a que, con este procedimiento, se pagan favores políticos de los líderes que los apoyaron en la campaña electoral y, de esta forma, estos líderes pueden pagar favores a sus clientelas políticas. Es habitual encontrar 3 y 4 ministros de educación para un período presidencial de 4 años, o 3 y 4 secretarios de educación para un período como alcalde de 3 años. Antanas Mockus fue tal vez el primer alcalde de Bogotá que mantuvo un secretario durante toda su alcaldía, José Luis Villaveces (ver Tabla 1 de gobernantes al final del capítulo sobre Metodología).

Gráfica 2. Matrícula en Bogotá según sector 1995-2003



Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial-SED

La gráfica muestra un aparente incremento del sector oficial frente a un estancamiento del sector privado. Sin embargo, las cifras del sector oficial han sido engrosadas por los subsidios a los colegios privados en convenio y en concesión, con lo que las proporciones cambian.

Tabla 3. Matrícula en Bogotá de la educación Básica y Media según sector y estrategia de oferta

Tipo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IED Públicas	553.178	570.575	615.583	642.477	668.999	709.397	722.963
Concesión	0	0	0	7.007	19.374	21.430	23.117
Subsidios	38.533	58.663	65.906	69.814	84.857	86.665	114.787
<i>Total Financiación Oficial</i>	<i>553.178</i>	<i>629.238</i>	<i>681.489</i>	<i>719.298</i>	<i>773.230</i>	<i>817.492</i>	<i>860.867</i>
<i>Total No oficial</i>	<i>773.995</i>	<i>735.804</i>	<i>714.266</i>	<i>720.054</i>	<i>702.617</i>	<i>695.836</i>	<i>683.351</i>
<b>Total</b>	<b>1.365.706</b>	<b>1.365.042</b>	<b>1.395.755</b>	<b>1.439.352</b>	<b>1.475.847</b>	<b>1.513.328</b>	<b>1.544.218</b>

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.

Nota: El cálculo de la matrícula oficial incluye la matrícula de los establecimientos de educación formal regular, educación especial y educación de adultos.

Los subsidios a colegios privados para que atendieran niños con recursos públicos (colegios en “convenio”) se triplicaron entre 1997 (final del período de Mockus/Villaveces) y 2003 (final del período de Mockus/Vélez), mientras el aumento de matrícula en los colegios oficiales no alcanzó el 30%. Este aumento del 30% se logró con dos estrategias: 1) la creación de una veintena de colegios en “concesión”, en

manos de la empresa privada,<sup>90</sup> y 2) el aumento del número de niños en los colegios oficiales, pero sin incrementar la inversión ni la planta de personal, algo que -eufemísticamente- se denomina en los informes oficiales “eficiencia interna”.

En el informe de gestión a finales de 2003 de la SED, se muestra claramente la forma como se consiguió el aumento de cobertura, es decir, cupos adicionales en el sector oficial en los años 2002 y 2003:

**Tabla 4. Estrategias de aumento de cobertura en Bogotá, 2002-2003**

ESTRATEGIA	2002	2003	TOTAL
Eficiencia interna	47.385	21.735	69.120
Concesión	2.067	1.818	3.885
Subsidios	11.827	35.952	47.779
TOTAL	61.279	59.505	120.784

Fuente SED

La matrícula ha venido aumentando en estos años y en el 2003 contaba con 860.867 escolares en el sistema educativo oficial. Dicha matrícula se distribuye así, según cifras oficiales de la SED:

**Tabla 5. Matrícula en Bogotá por modalidad 2003**

MODALIDAD	AÑO 2003
Colegios SED	722.963
Concesión	23.117
Subsidios	114.787
TOTAL	860.867

Fuente SED

Es decir, que si comparamos las cifras de matrícula de 1995 con las de 2003 el sector propiamente oficial ha aumentado en 333.000 estudiantes gracias a procesos de

<sup>90</sup> La administración Peñalosa/Vélez, con el fin de ampliar la cobertura y estimular la competencia entre instituciones educativas del sector privado y público, implementó en forma sistemática todos los mecanismos que se habían experimentado en los gobiernos neoliberales de Chile, Gran Bretaña y EEUU en los años 80: cheques escolares o *vouchers*, bonos, pases y apoyo a instituciones privadas que reciban niños de estratos bajos (colegios en convenio, similares a las *charter schools* en EEUU), *busing* masivo y construcción de colegios estatales para ser administrados por empresas privadas (colegios en concesión). La idea de los colegios en concesión se presentó como una “innovación” de la administración –ver, por ejemplo la página WEB del movimiento político del alcalde Peñalosa [www.porelpaisquequeremos.com/fundacion-](http://www.porelpaisquequeremos.com/fundacion-), aunque en realidad fue una idea del empresario norteamericano Christopher Whittle obsesionado en mostrar que la educación privada era más eficiente que la pública, proyecto actualmente insolvente (Proyecto Edison) y que ha sido bastante criticado en las revistas especializadas en management, como la *Harvard Business Review*.

“eficiencia interna” y en 138.000 estudiantes gracias a los contratos con la empresa privada en las modalidades de convenio (subsidios) y de concesión.

Este modelo va a implementarse posteriormente en todo el país. Veamos el informe de gestión del Departamento de Antioquia de 2004, otro departamento de que –por sus resultados y eficiencia- se muestra como modelo para el país, aunque los efectos de la “reorganización” no fueron tan impactantes como en Bogotá:

2004/12/22 Matrícula subió en 41.474 cupos

El Colombiano, Medellín.- Secretaría de Educación de Antioquia presentó balance de gestión.

La matrícula escolar total del departamento se incrementó en relación con 2003 en 41.474 cupos nuevos, 22.349 generados por reorganización [del sector oficial] y 19.125 por cobertura contratada [con el sector privado]. Así lo confirmó el Secretario de Educación de Antioquia, José Fernando Montoya, en el informe de la gestión de 2004.

A pesar de estos avances, y en el contexto de una crisis socioeconómica y fiscal que tuvo su pico en 1999,<sup>91</sup> lo que parece haberse producido fue una relativa sustitución de cupos en colegios privados financiados por las familias que pasaron a ser financiados por el Distrito. De hecho, entre 1997 y el 2003, 90.000 niños abandonaron el sector privado, mientras que esos mismos que no podían pagar entraron por la puerta de atrás al mismo sector privado al incrementarse en 76.000 los subsidios. Los efectos de la crisis económica en el país se han prolongado y, consecuentemente, el impacto en la rentabilidad de los colegios privados. Veamos, por ejemplo, cómo recogía la prensa nacional y local este fenómeno en el 2004:

60 colegios privados han cerrado sus puertas

El Heraldo. Barranquilla. 11/5/2004.- (...) En los últimos cuatro años, por lo menos 60 colegios privados han cerrado sus puertas debido a la aguda crisis económica que han afrontado los padres de familia, especialmente de la clase media. Así lo reveló ayer el Secretario de Educación Distrital, Jorge De las Salas, quien dijo que los estudiantes de este sector de la población han optado por trasladarse a las escuelas

---

<sup>91</sup> El PIB del país sólo creció 0.6 en 1998 y en 1999 decreció en un 4.2%, algo insólito en las cifras históricas que habían mantenido un promedio positivo del 4%. El caso de Bogotá fue tal vez más dramático ese 1999, pues el crecimiento negativo del PIB de la capital fue del 11.3. Curiosamente Colombia es tal vez el único país en guerra del mundo que presenta índices de crecimiento económico continuados y en el que sigue aumentando la inversión extranjera en todos los renglones, excepto el turismo.

públicas y han dejado en la quiebra a muchas instituciones que pasaron a ser inviables financieramente ante la falta de alumnos. “Sin embargo en Barranquilla no ha sido tan grave como en otras ciudades del país porque la matrícula privada en el 2003 y 2004 se ha mantenido estable entre 85 mil y 90 mil alumnos (...) Según el funcionario, la tendencia es al aumento y por eso se está gestionando ante el Gobierno central que se incremente el número de beneficiarios de subsidios educativos. “Parece que Barranquilla va a ser tenida en cuenta porque el Ministerio de Educación está interesado en que no se disminuya la oferta privada”, indicó De las Salas. En el sector privado las matrículas varían. Para instituciones de estrato 3 ó 4, el valor puede alcanzar los \$150 mil mensuales. Para las del sur, puede estar en los \$60 mil dependiendo de las condiciones de la institución. Para los estratos altos, muchos colegios superan el millón de pesos en la mensualidad (...) (ver también, por ejemplo, la nota “Colegios privados tratan de subsistir”, en *El Universal* de Cartagena, 8/18/2004, o “Lanzan SOS por colegios privados”, en *El País* de Cali, 7/14/2004).

Este desplazamiento de los estudiantes del sector privado hacia el público es muy mal visto por las administraciones de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez -tanto en su época en el Distrito Capital como en el Ministerio de Educación- hasta el punto de que las deserciones del sector privado que ingresan al sector público no se contabilizan como aumento de cobertura en los indicadores de gestión de las administraciones locales, como nos lo manifestaba a inicios de 2005 una Coordinadora de Núcleo (cargo similar a la supervisión) del Municipio de Soledad –unos 400.000 habitantes- en el Caribe:

-Carlos: aquí en la zona ¿qué estrato encontramos?

-Manuela: en Soledad los de la zona centro son como estrato 3.

-Carlos: ¿y de resto?

-Manuela: son 1 y 2.

-Carlos: o sea que por ley el Estado debería apoyarlos.

-Manuela: sí, tendría que subsidiar a los estudiantes de los colegios de la zona periférica de la plaza, porque el resto están en barrios marginales.

-Carlos: entonces ahí hay un problema de demanda, es decir, la demanda es muy alta.

-Manuela: pero ahora el Estado pone como quien dice “una talanquera” a esa apreciación; dice: “usted no me puede bajar la población que está en colegios privados, porque yo siempre le voy a contabilizar la atención de la población éste, más éste. O sea, cuando yo diga “mi población que está por fuera”, yo tengo que seguir manteniendo el número de lo que yo registré hace dos años en privado. Yo no le puedo quitar la población a los privados y decir “esto también está por fuera”, o “yo quiero atender esta población”, no porque ya está contabilizada. Yo no le puedo bajar al sector privado ese número

de alumnos que ya registré.

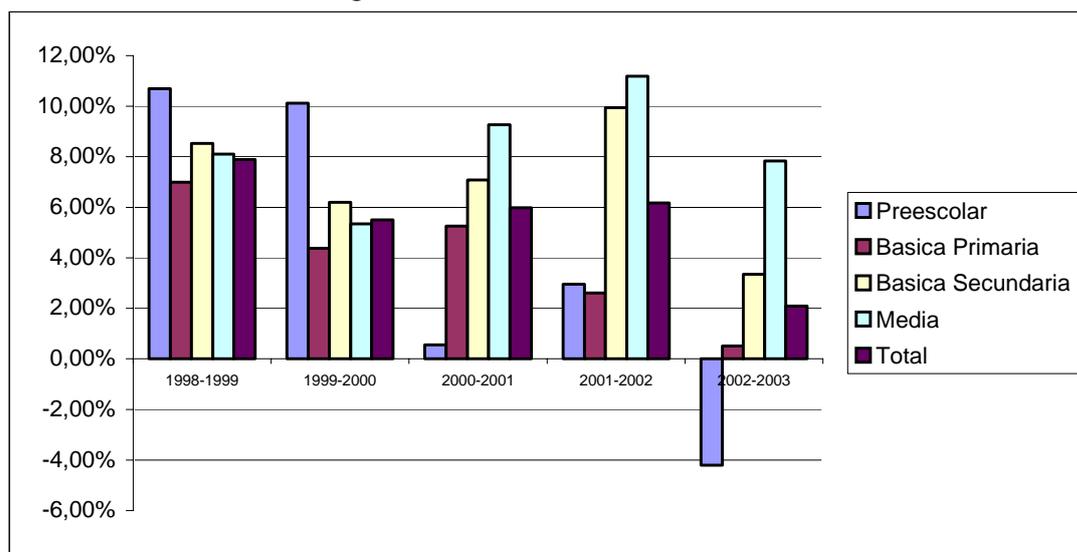
-Carlos: ¿y si hay un cambio en el sector privado? Por ejemplo en Bogotá hubo una época en que debido a la crisis económica que había, etcétera, los niños empezaron a irse del sector privado, los colegios privados se estaban quedando vacíos, entonces ahí ¿qué se hace?

-Manuela: no, y en efecto eso está pasando en Soledad. Muchos colegios privados de aquí que eran grandísimos ya solo tienen una jornada, en la mañana. Se les ha ido mucha población, porque es que la situación económica de los padres tampoco está como para... y es que ellos cobraban hasta los cordones de los zapatos.

Pero regresemos a Bogotá. Si se analizan los problemas de cobertura por localidades o zonas, las diferencias son notorias. En la periferia de la ciudad, en los grandes suburbios que reciben a los desplazados de la violencia en el campo y donde la población aumenta a un ritmo fuerte (Bogotá recibe unos 300.000 desplazados por año), la demanda por la educación pública es muy alta y la oferta es mínima o inexistente, pues muchos de los barrios son fruto de invasiones recientes y no cuentan con una infraestructura mínima de servicios. Por el contrario, algunas localidades en sectores históricos, con aceptable infraestructura educativa, se han convertido en sectores comerciales y son pocos los niños que allí habitan, con lo que hay una oferta alta y muy baja demanda. Esto ha llevado a las administraciones a tener que implementar un sistema de transporte escolar financiado por el Distrito. Por ejemplo, en los tres años de la administración Mockus/Villaveces se gastaron \$ 1.500 millones en este concepto. Las administraciones siguientes, además, quisieron apoyar decididamente a los colegios privados en su crisis aumentando la financiación del transporte escolar y facilitando así que niños de barrios periféricos ocuparan los colegios privados de la clase media y baja en otros barrios. La secretaria de educación, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, argumentó en esa ocasión la medida no tanto desde la necesidad de apoyar al sector privado en crisis, sino en razón de la “equidad”, tomando el argumento de la administración norteamericana cuando implementó la política del *busing*: “los niños de los barrios pobres tienen derecho a conocer y disfrutar de los buenos colegios”; de esta forma, además, se decía favorecer la convivencia interclasista. El problema fue que los fondos para el transporte escolar se acabaron rápidamente y muchas familias no pudieron seguir asumiendo el costo del transporte para sus hijos con lo que desertaron, como veremos en las cifras más adelante.

Entre 1998 y 2003 creció la matrícula en los distintos niveles en cerca de 175.000 estudiantes. Los mayores incrementos se han dado en el preescolar, la educación media y en la básica secundaria. Sin embargo, cada vez ha resultado más difícil involucrar nuevos estudiantes para la primaria, y el esfuerzo que hizo la administración de Mockus/Villaveces por hacerse cargo del preescolar ha sido debilitado:

**Gráfica 3. Comportamiento de las tasas de variación anual de la matrícula oficial según nivel educativo (1998-2003)**

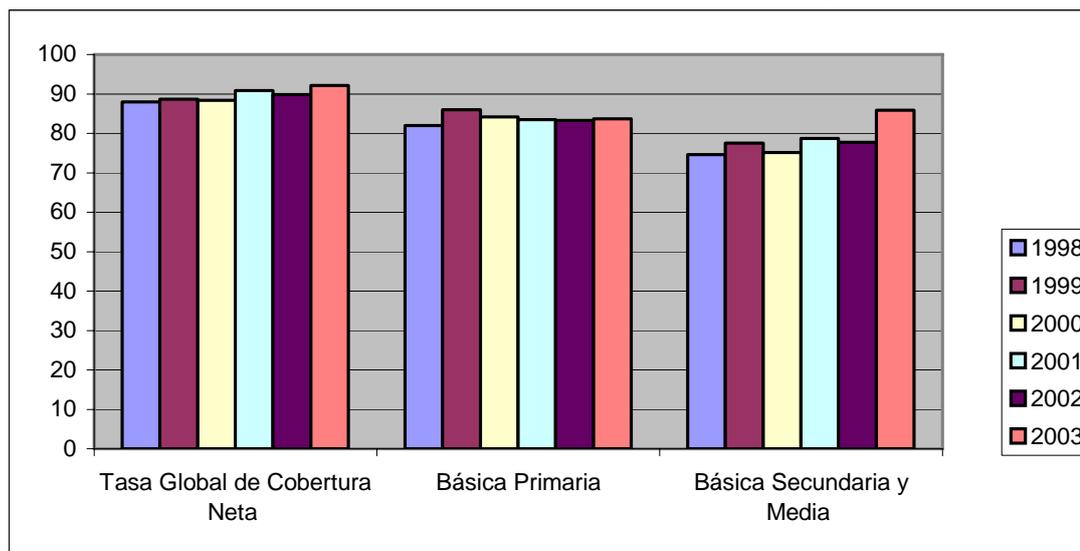


Fuente: Cálculos de Carlos Reverón (coinvestigador del Programa RED) a partir de datos de la SED (2003)

En el 2003, gracias a los procesos de reestructuración y “reingeniería” que analizaremos en detalle más adelante, Bogotá alcanzó una cobertura bruta del 98.2%, lo cual significa que el sistema educativo de la ciudad en su conjunto –público y privado– tiene capacidad para atender a 98 de cada 100 niños en edad escolar. Al analizar por niveles, los mayores logros de cobertura están en la básica primaria y secundaria. Faltaría atender cerca del 5% de personas en educación preescolar y 18% en educación media.

El comportamiento en los últimos años evidencia un leve aumento de la tasa global de cobertura neta, el cual en general se debe al incremento de la cobertura en la educación secundaria y media. Durante el período posterior a 1999 hay una ligera variación negativa de la cobertura en la básica primaria para la mayoría de los años.

Gráfica 4. Comportamiento de las tasas de cobertura neta en Bogotá (1998-2003)



Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matricula y ENH-DANE.  
Construcción a partir de datos de SED (2003)

En el momento en que la cobertura bruta se aproxima al 100% la administración empieza a preocuparse por la deserción, pues los esfuerzos por ingresar a los niños en el sistema ofreciendo o financiando cupos se desperdicia por el abandono de la escolaridad antes de terminarla. La *Encuesta de Calidad de Vida* del 2003 exploró esta problemática: la principal causa de inasistencia educativa (personas de 5 a 34 años que no estudian) es el problema socioeconómico de los hogares y sus diversos factores o aspectos relacionados: los costos educativos elevados o falta de dinero (44%), necesidad de trabajar (12,8%), responsabilidades familiares (11%), etc. La distribución de dichas problemáticas para las distintas localidades, evidencia la mayor persistencia de la falta de dinero en las localidades de San Cristóbal y Rafael Uribe (Ver Mapa 1 al final del capítulo de Metodología).

En el 2004 es elegido como alcalde de Bogotá Luis Eduardo “Lucho” Garzón, un sindicalista que proviene de la izquierda, pero con un talante dialogante, como buen negociador. El panorama educativo de la ciudad que recibe lo recoge un informe de prensa de ese año:

¿Bogotá educa para el futuro?

El Tiempo. Bogotá, 04/11/2004.- Cada vez es mayor el número de bachilleres entre los 15 y 17 años, niños que no tienen claro a qué quieren dedicarse en el futuro. Deserción, cupos y calidad, otros retos.

Alrededor de 860 mil niños y jóvenes estudian en el sistema educativo oficial en 363 instituciones (718 sedes), en 23 colegios en concesión, en subsidio en planteles privados y en plantas físicas arrendadas. Según un estudio presentado en noviembre pasado por la Secretaría de Hacienda, la matrícula oficial incluye a 11.728 niños desplazados. En el 2003, el 60 por ciento de los inscritos que solicitaron cupo en planteles distritales provenían de colegios privados, la tasa de repitencia había aumentado de 6,5 (en 1999) a 7,8 y la deserción escolar había pasado de 3,1 a 3,8. El mismo estudio indica que la cobertura neta es del 98 por ciento, lo que implica que alrededor de 70 mil niños están aún por fuera del sistema educativo. Un sistema que en los últimos años ha crecido, en promedio, en 40 mil cupos por año y que, según el Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes, debe continuar creciendo a ese ritmo si quiere, en el 2013, lograr la cobertura del ciento por ciento, al menos en los estratos 1 y 2. Hasta el 2003, la cobertura había aumentado, básicamente, con subsidios, con aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada (más niños en un salón y aulas nuevas) y con casetas provisionales.

Frente a las administraciones anteriores que se centraron en la infraestructura de la ciudad, Lucho plantea un giro hacia la inversión social en los más pobres con una propuesta de cierto aire populista: *Bogotá sin indiferencia*. En buena parte la alcaldía se la debió a las maestras del sector oficial que votaron masivamente por él y le hicieron explícitamente campaña entre los padres de familia. El sindicato de maestras de Bogotá, la Asociación Distrital de Educadores –ADE–, lo apoyó también incondicionalmente y sin ambages, incluso desde su programa de radio dominical, Radio Revista Proyección. Las docentes se sentían golpeadas por las medidas de dos períodos de gobierno de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y el otro candidato más opcionado, Juan Lozano, manifestaba una línea de continuidad con las dos administraciones anteriores. Lucho Garzón nombró como secretario de educación a Abel Rodríguez, un exmaestro, sindicalista educativo de vieja data, que había sido viceministro de educación al final del período del liberal Samper (1998), constituyente e ideólogo de la propuesta educativa constitucional (1991) y de la Ley General de Educación de 1994. En su campaña anunciaba el fortalecimiento de la educación pública y devolver la dignidad al magisterio. El presupuesto para educación va a ser el más alto de la ciudad en toda su historia (\$ 6.9 billones), duplicando de sobras el de la anterior administración.<sup>92</sup> En el Plan Sectorial de Educación 2004-2007, *Bogotá: una gran escuela*, la primera línea de

---

<sup>92</sup> El período 1995-1997 la inversión en educación fue \$ 1'940.195 millones (el 21.8% del total de la inversión del Distrito), el 1998-2000, \$ 2'919.866 (22.5%), el período 2001-2003, \$ 3'018.428

política es la “Materialización del derecho a la educación” y en cobertura plantea la universalización de la primaria y la expansión de la secundaria y el preescolar (178.000 nuevos cupos), pero no basándose en el sector privado, sino fortaleciendo el sector oficial. En ese sentido frena la política de concesiones de colegios a empresas privadas e inicia la construcción de 38 nuevos colegios que no serán entregados al sector privado.<sup>93</sup> Durante el 2004, aunque la inversión estaba amarrada desde la administración anterior, la cobertura aumentó a 902.000 niños, y para el 2005 la Secretaría abrió 55.221 cupos más. Para atender a los nuevos niños sin producir más hacinamiento en las aulas, además del inicio inmediato de las obras de nuevos colegios, se montaron aulas prefabricadas, hecho que fue bastante criticado por los medios de comunicación por no ofrecer unas condiciones adecuadas en cuanto a los servicios sanitarios y a los cambios extremos de temperatura por los techos de Uralita o de zinc en una ciudad como Bogotá a 2700 metros de altitud en una zona tropical.

Consciente del problema de la retención de los estudiantes, el plan se complementa con la apertura de nuevos comedores escolares, la entrega de 600 mil refrigerios (almuerzos o meriendas), el mejoramiento de la infraestructura de 500 sedes educativas, el acompañamiento de los niños en la jornada contraria (antes o después de clases), el grado doce en algunos planteles (con énfasis técnico para conectar a los jóvenes con el trabajo o la universidad), los subsidios para los niños trabajadores (un pago a sus familias con el compromiso de que no abandonen la escuela) y la educación gratuita, al menos en la primaria.

En realidad, lo que encontramos aquí en cuanto a las estrategias de gobierno respecto a cobertura no es ninguna innovación.<sup>94</sup> La focalización en los más pobres también se mantiene. Lo que sí se retoma es el discurso constitucional del derecho a la educación y, sobre todo, el fortalecimiento de la educación oficial, que se traduce en frenar la política de ampliación de cobertura apoyándose en el sector privado, entrando en franca oposición con el Plan Sectorial del presidente Uribe (*La revolución educativa*)

---

(28.7%) y el de Garzón (2004-2008) \$ 6'912.523 (31.6%). Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá.

<sup>93</sup> El hecho de frenar la política, no quiere decir echarla para atrás. Los colegios en concesión están “amarrados” con un contrato a largo plazo -14 años- que sería difícil de desmontar. En cuanto a los convenios mantiene la cifra actual y la incrementa únicamente en 9.000 cupos, para un total de 124.425.

<sup>94</sup> Los subsidios a las familias para que envíen a sus niños a la escuela lo venía haciendo el Plan Colombia financiado por EEUU en el plan de erradicación de los cultivos de drogas con su programa Familias en Acción en regiones afectadas por el narcotráfico.

donde se plantea explícitamente que toda la inversión para ampliar cobertura se haría con colegios religiosos y el sector privado.

El lenguaje tecnocrático de la administración bogotana tomó un tono más político, populista, y se volvió a enarbolar el término del “derecho a la educación”, como lo recoge la prensa en enero de 2004:

El Secretario se estrena con promesas

El Tiempo. Bogotá, 1/14/2004.- Abel Rodríguez, el nuevo Secretario de Educación, hizo su primer acto público en el colegio Granjas de San Pablo, donde comenzó su carrera como maestro distrital hace 35 años y a donde llegó a dar clases después de ser profesor en una escuela rural en Algeciras (Huila). Ahí, en las lomas de la localidad Rafael Uribe Uribe, Rodríguez les dio la bienvenida a los docentes distritales que ayer comenzaban el año lectivo, y se animó a hacer varios anuncios, comenzando por la promesa de garantizarles el derecho a la educación a todos los niños de Bogotá, entre los 5 y 16 años. Recordó que los lineamientos de sus políticas educativas serán fortalecer la educación pública, hacer de la escuela el centro del proceso educativo y crear estrategias pedagógicas que permitan integrar la escuela a la ciudad y la ciudad a la escuela. El Secretario aseguró que no basta con proveer un cupo, sino que es necesario que los pequeños puedan permanecer en la escuela en condiciones dignas, por eso anunció que acudirá a la solidaridad para que los colegios creen unos bancos o despensas de cuadernos, de útiles, de zapatos y de uniformes para los niños más pobres. A propósito de la segunda etapa de matrículas, que comenzó ayer, aceptó que hay dificultades para atender toda la demanda, sin embargo, dijo que se estaba trabajando, incluso, para recibir a los niños antiguos que no se matricularon a tiempo y a los nuevos que no se inscribieron. "Vamos a hacer todos los esfuerzos para que ningún niño que llegue a solicitar cupo se quede por fuera -dijo-. Y otro problema grave lo tenemos con 50 mil niños, entre 5 y 10 años, que viven en las localidades que están en emergencia social. A estos pequeños se les asignaron colegios en otras localidades y nos parece inhumano someterlos a un transporte de varias horas. Queremos conseguirles cupo en sus mismas localidades y, más bien, transportar a los más grandecitos". Una tarea difícil, si se tiene en cuenta que son esas localidades, precisamente, las que presentan mayor déficit de planteles educativos. Página 6-8

Lo que vaya a pasar con la cobertura al final del período de la administración Garzón/Rodríguez está aún por verse, pero hasta ahora (finales del 2005) muestra la complejidad de las políticas educativas y abre tal vez la posibilidad de que un gobierno local de cierta envergadura como el de una gran ciudad enfrente una política nacional, incluso en un país cada vez más centralizado como el colombiano.

### **5.3. Acceso: inscripción, asignación de cupos y matrícula**

Hemos visto los resultados en cifras de las estrategias y mecanismos que desplegó la administración en la última década para aumentar la cobertura en un contexto de “ajuste fiscal” como se suele denominar últimamente la reducción de la inversión en el sector social o de la labor redistributiva del Estado. Queremos ahora dar cuenta de los mecanismos por los cuales la gente accedía al servicio educativo, es decir, se inscribía, obtenía su cupo en un colegio o un subsidio y se matriculaba. Esto nos acerca a las relaciones de los actores con la administración y a un nivel más táctico del proceso de la matrícula.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley General de Educación (1994) la inscripción la hacían los padres en los colegios. A sus puertas era común encontrar en la época de matrículas largas colas de madres y padres, algunas desde la noche anterior, para “conseguir un cupo” para sus hijos. En los colegios en barrios o regiones donde había mayor demanda, o los colegios que ofrecían algún tipo de ventaja comparativa respecto a los otros (educación técnica o especializada de reconocida calidad –por ejemplo Normales para formación de maestras, especialmente en las zonas rurales-, o fama de buena disciplina o buen nivel académico, o buenas instalaciones y equipos), las filas presentaban un panorama dramático, y en las madrugadas casi dantesco. Con frecuencia, como la inscripción de la matrícula no era garantía para obtener el cupo, se pasaban solicitudes a varios colegios. El resultado era que había muchos colegios con una cifra muy alta de matriculados pero, en el momento de empezar las clases, un número significativo de niños no aparecían, pues habían sido aceptados en otro colegio. Como la cobertura del sector público era todavía baja, era habitual que los colegios escogieran a sus estudiantes. Los mejor posicionados en la opinión de los padres y madres, o ubicados en zonas de mayor demanda, tenían más posibilidades para ello, excluyendo a los niños repitentes o más problemáticos en su disciplina, y elevando así su prestigio ya reconocido.

Si se aceptaba el cupo, el niño aparecía en un listado en la puerta del colegio y ahora los padres debían realizar otra larga fila para matricularlo, pagando una serie de -curiosamente denominados- “derechos” académicos y otros costos. Si no aparecían en el listado de admitidos, normalmente intentaban otras formas de presión como “palancas” o influencias políticas si las tenían, o mendigar ante la rectora su compasión por una situación desesperada. Si esto tampoco funcionaba, intentaban en otro colegio.

Como la demanda era siempre mayor a la oferta, las rectoras o directoras optaban por diversas modalidades de escogencia de los estudiantes: por sorteo unas; otras preferían a los hermanos de los estudiantes antiguos, favoreciendo los núcleos familiares; a veces se tenía en cuenta el criterio de cercanía; se hacían pruebas, exámenes o entrevistas para la admisión, y se incluían en muchos casos a los recomendados de congresistas, diputados, concejales, políticos, personas influyentes e igualmente se admitían los recomendados de los mismos funcionarios de las Secretarías de Educación y de otras entidades del Estado. Así, la decisión por los cupos, en manos de rectoras y directoras, estaba marcada por todos los que pudieran ejercer influencia sobre ellas. La rectora del colegio de secundaria, sobre todo en provincia y en poblaciones pequeñas, era -y todavía lo es en muchas partes- una autoridad en el pueblo, junto con el alcalde, el notario, el comandante del puesto de policía, el párroco -y desde 1990 el capo paramilitar o narcotraficante en algunas regiones, como veremos más adelante-. Hacía estos “favores” con la esperanza de “cobrarlos” posteriormente cuando necesitara el apoyo para una gestión en la Secretaría o en otras entidades públicas. Estos, de manera general -con algunas excepciones que se orientaban a favores personales- se relacionaban con la consecución de recursos tecnológicos, muebles, equipos e incluso asignaciones económicas para el mantenimiento, adecuación o mejoras de las plantas físicas de las instituciones.

IED República de Colombia, Bogotá

Las Actas Consejo Académico, noviembre 12 de 1998, mencionan que el Departamento de orientación tenía la responsabilidad de diseñar el proceso de admisión de los alumnos de sexto grado, que incluía prueba de clasificación y entrevistas.

Colegio Atanasio Girardot. Entrevista a Blanca Cecilia Suescún,  
Rectora

“Yo llegué a Bosa en el año 86, hacia el año 88 hacían un examen para pasar a secundaria y este examen lo hacía el ICFES, y entonces los colegios de secundaria quedaban prácticamente con los cupos de los colegios particulares, y los pelaos [chicos] de las escuelas oficiales no podían entrar a los colegios públicos. Entonces nosotros organizamos a todos los rectores de Bosa, y los tres rectores que había en ese momento en colegios oficiales organizamos un sistema de abrirle espacio a todos los niños que salían de quinto de las escuelas. La gente decía, pero ¿cómo? ¿qué va a pasar con los exámenes del ICFES? [...] eso era una locura en esa época.

El colegio Fernando Mazuera tenía en ese entonces 28 cupos, y le abrí 10 cursos más, no ahí por que allí no había; me fui para la Alcaldía y en la Alcaldía abrimos cursos y los otros en el barrio La Libertad que quedaba bien distante de Bosa.

A la hora de que a todos les garantizamos [refiriéndose a los cupos], pues todo el mundo se enganchó en el tren y no presentaron examen del ICFES. Eso generó una conmoción, eso generó un conflicto porque toda la gente comenzó a renunciar a presentarse al ICFES.

Pero como allá la gente se acostumbra a trabajar con politiqueros, entonces el politiquero comenzó a mandar su carta de presentación, presentando a la señora fulanita que tenía a sus hijitos que necesitaban cupo. Cometí una torpeza, porque yo a nadie le debía mi puesto [ingresó por oposiciones], entonces yo les respondía inicialmente eso: que yo no tenía ningún compromiso con algún político sino que lo tenía con la comunidad. Yo al final ya comenzaba a romper las recomendaciones. Y eso comenzó a ser un conflicto entre la Secretaría de Educación y los concejales: ¿Como así que usted tiene una rueda suelta allá? No recibe las recomendaciones [...] a raíz de eso me llamó el Secretario de Educación y me hizo traslado discrecional obligatorio.”

Entrevista a la profesora Judith Ching (Barranquilla) para realizar su relato de vida:

-Alex Sierra: Después de terminar la primaria, ¿Dónde hace su bachillerato?

-Judith Ching: Cuando termino la primaria ingreso al colegio Barranquilla para señoritas, un colegio oficial, incluso tengo una anécdota del ingreso a ese colegio porque me fue muy difícil inscribirme, había mucha fila y mi papá había perdido ya medio día de trabajo, entonces él me subió por el muro y yo salté al otro lado con los papeles y me inscribí sola, luego presenté el examen de ingreso y salí en lista, nunca había estudiado en la jornada de la tarde, me tocó ese año, y ahí terminé hasta cuarto de bachillerato, porque el colegio es académico, la Normal estaba al frente en esa época, entonces quien quería salía del Barranquilla y pasaba a la Normal.

Diario de campo, Barranquilla, febrero 2005

Respecto al preescolar, hablaba con Oscar Marriaga, el rector del

Marco Fidel Suárez. Dice que montó dos aulas de preescolar, que les puso un tapete, sin sillas, y que les va a poner aire acondicionado y un plafón. Los padres en cuanto lo vieron se mataron por el cupo, pues quedaron bonitas las aulas (en la escuela fusionada); estos preescolares son para niños de 3 y 4 años, que no los garantiza la SED. La SED dice que sólo abre transición, es decir, 5 años. Oscar dice que es mejor vincular a los niños desde antes, pues llegan con mejor nivel a la primaria. Él abre, y una vez matriculados los niños, si le dicen que no, entonces él le contesta a la supervisión o la dirección de núcleo que sean ellos los que les digan a los padres, que él no mueve un dedo. Algo parecido me contaba que hacía con el trabajo de artes y los horarios de los profesores. Él va por las vías de hecho y se escuda en la comunidad.

Los padres de familia que no tenían influencias políticas utilizaban también a las docentes para, por su intermedio, influir en la rectora o directora. Esto generaba una amplia red de favores mutuos que conectaban a los padres con las profesoras y a éstas con su rectora, lo cual redundaba en la capacidad de negociación de la rectora frente a sus docentes, y a la capacidad de negociación de las docentes frente a algunos padres de familia.

En numerosas regiones del país, tanto rurales como en pequeños municipios, donde no había –ni hay- condiciones para un mercado educativo y donde no existían colegios privados, la única secundaria del pueblo acogía a todas las clases sociales, desde los hijos del alcalde, los concejales, el notario, los funcionarios públicos, el gerente del pequeño banco, hasta los pocos hijos de los campesinos que lograban acceder a la educación secundaria y media, lo cual hacía más sensible a la rectora frente a la demanda de las personas influyentes. Esto lo vimos palpablemente en nuestro trabajo de campo durante 2004 en el pueblo de Fosca, una pequeña población del Departamento de Cundinamarca, y al que nos referiremos más adelante.

En este contexto, las oficinas de las rectoras –no tanto de las directoras de escuela, pues manejaban menos influencias- debían protegerse frente al acoso que provenía tanto del interior de la institución como de afuera y se convirtieron en verdaderos búnkeres que hacían imposible el acceso a los impertinentes, o hermosas torres de marfil inalcanzables en colegios donde la rectora lograba gestionar mayores recursos. En los colegios de la costa caribe que visitamos con frecuencia, la situación de enclaustramiento se reforzaba por el aislamiento necesario para la instalación del aire

acondicionado. Para acceder a un rector normalmente uno debe traspasar tres controles: el celador en la entrada del colegio, que de por sí es bastante estricto; para acceder al edificio o zona donde está rectoría suele haber otro control, a veces a cargo de una secretaria o funcionaria; finalmente, para franquear la puerta de la rectoría debe uno anunciarse con la secretaria más cercana al rector o rectora. Ni que decir tiene que, con frecuencia, la rectoría ocupa un lugar estratégico desde la perspectiva panóptica. En los lugares visitados, tal vez el rector más accesible fue el del colegio María Medina en el municipio de Fosca; además, se enorgullecía de que su colegio era de “puertas abiertas” y así lo había escrito en un gigantesco letrero que se podía leer a más de 200 metros de distancia.

La misma disposición espacial y de control del acceso se encuentra en las Secretarías de Educación departamentales y municipales, o en el MEN. Cuanto más alto es el nivel y cuanto más poder se maneja, así mismo se incrementan los controles. Por ejemplo, en la Secretaría de Educación de Barranquilla, a la entrada del edificio lo recibe un celador o vigilante; después toma el ascensor hasta el 6º o 7º piso –si funciona, que no es lo habitual-; cuando uno sale del ascensor encuentra otra puerta custodiada con fiereza por un funcionario de confianza de una estatura y corpulencia respetable que se caracteriza porque conoce muy bien el personal y ha desarrollado un olfato especial para no dejarse engañar. Esta es la puerta más difícil de franquear porque, una vez adentro puede uno jugar diversas tácticas y moverse por varias oficinas. En esta puerta siempre hay un mínimo de seis personas que se agolpan para entrar mientras el cancerbero empuja con fuerza la puerta para que no se produzca una avalancha y pierda el control. Una vez que uno logra el acceso al pasillo, varias pequeñas ventanillas al lado de las puertas evitan que uno ingrese a las oficinas, direcciones o subsecretarías directamente. En cada puerta, en cada ventanilla una secretaria o un funcionario bloquean el acceso, y así se reproduce el esquema en todo el edificio. Posteriormente nos referiremos a las transformaciones en el diseño de las oficinas de la SED de Bogotá, transformaciones que correspondieron a un nuevo concepto de relación con los usuarios.

Los cambios en los procesos de acceso a la educación se iniciaron también en Bogotá y, aunque se han tratado de “exportar” a otros municipios hoy (2005) en muchas de las regiones del país sigue en buena parte el sistema anterior de matrícula en cada

institución, como pudimos observar en nuestro trabajo de campo en la ciudad de Barranquilla y en el municipio de Soledad, en la costa Caribe.

En la administración Mockus/Villaveces en 1996, y coherente con un proceso de descentralización de la administración de la capital en 20 localidades o subdistritos mediante la Resolución Distrital 550, se crearon comités (Distrital y Local, no Institucional) de Cobertura con carácter permanente y que, vinculados a los recientemente creados CADEL (Centros Administrativos de Educación Local), empezaron a desarrollar un trabajo efectivo y visible en las instituciones. Se pretendía de esta forma fortalecer el nivel local de la administración dándole la capacidad de coordinar y dar cuenta de las necesidades en cobertura en cada localidad. Igualmente la Ley General de Educación de 1994 había trasladado las competencias de la rectora o directora para matricular, a un órgano colegiado, el Consejo Directivo de cada colegio. Éste debía fijar los criterios para aceptar o no a un niño, obviamente, dentro de la normativa. Por esta época las tutelas estaban ya en marcha (desde 1992) e influyeron para que estos procesos fueran menos discriminatorios en los casos en que los consejos directivos y rectoras entendieron el mensaje de la Corte Constitucional, o para blindarse contra las tutelas en los “Manuales de convivencia” o reglamentos que exigió también la Ley 115 de 1994 donde, además de las normas de disciplina, se especificaban los criterios de ingreso y permanencia.<sup>95</sup>

En la administración siguiente (Peñalosa/Vélez, 1998-2000) se revierten las dinámicas de fortalecimiento del nivel local y del gobierno colegiado de las escuelas. A partir del año 1998, cuando empiezan los planes territoriales de cada localidad, éstos debían incluir el número de estudiantes y de cursos por grados; esta información se centralizó en la SED y desde allí se asignaron los estudiantes a cada colegio. El caos fue notorio pues no existía un sistema de información confiable y había resistencias a este manejo centralizado. Para no tener que lidiar con los funcionarios de la administración que consideraba incompetentes, en 1999 Cecilia M<sup>a</sup> Vélez contrató una empresa privada para manejar los cupos y las matrículas en toda la ciudad para el año 2000, aunque de

---

<sup>95</sup> Un panfleto que circuló ampliamente entre los rectoras en esos años, en un tono cínico y de humor negro, dice: “Regla de oro 2: En el documento de la matrícula debe colocarse un ítem, ojalá en mayúsculas y subrayado, en donde se aclare que tanto el padre de familia como el estudiante CONOCEN Y ESTÁN DE ACUERDO CON EL MANUAL DE CONVIVENCIA Y POR TANTO SE COMPROMETEN A CUMPLIRLO. Como generalmente los padres están ansiosos de matricular a sus hijos (es lógico que quieran librarse de tales criaturas que restan tiempo a las exigencias de la vida contemporánea) no habrá ningún problema en obtener su firma y aprobación”.

esta forma se violentara la autonomía institucional y la competencia de los Consejos Directivos de cada centro en este asunto consagrada por la Ley marco de 1994. Los padres debían solicitar el cupo para sus hijos en los CADEL o centros administrativos locales, y a través de un programa informático, el “sistema” los asignaba a un colegio o escuela, teniendo en cuenta principalmente la cercanía de la vivienda al colegio. Sin embargo, en un comienzo los cupos fueron asignados sin tener en cuenta la cercanía de los niños entre su residencia y la institución solicitada, produciéndose un gran desorden y posteriormente la deserción por las dificultades para conseguir los recursos para el transporte.

La centralización de los cupos, mediada por los CADEL, generó algunos problemas como los siguientes, según nos contó una supervisora de la localidad de Usaquén que estuvo cerca del problema (Fabiola Téllez, 2004) y que complementaron un grupo de docentes y directivas en una tertulia: a) estudiantes que no cumplían con los requerimientos legales-académicos resultaban matriculados, b) estudiantes con logros o evaluaciones pendientes de aprobación, c) estudiantes que no habían definido su promoción, c) estudiantes aparecían ingresados en el sistema en un grado inferior o superior, d) grupos familiares de estudiantes disueltos y ubicados en diferentes instituciones y barrios; e) padres de familia desconcertados y desubicados sometidos a largas e interminables filas donde las orientaciones negativas frente a las solicitudes de cupos eran perentorias por parte de los funcionarios de los CADEL: “el sistema lo borró”, “no está en el sistema”, “la orden es esa”; f) estudiantes que no llegaban a las instituciones asignadas por el sistema, g) estudiantes desertores del sistema; h) incoherencia entre el número de estudiantes ingresados en las bases de datos del sistema central de información, con el número de estudiantes realmente asistiendo a las clases; i) estudiantes enviados a lugares lejanos de su vivienda pues “el sistema” no conocía de los accidentes geográficos (un río, por ejemplo, con un puente muy lejano, o una montaña) y sólo calculaba las distancias por nomenclatura (en Bogotá las calles no tienen nombre sino que se identifican con un número consecutivo).

En algunos sectores, había presiones fuertes de las organizaciones de barrio y de las asociaciones de padres, pues ellos no aceptaban que vinieran niños de otros sectores o localidades -“esto es para los niños de este sector”-, manifestaciones que en ocasiones se convirtieron en protestas y acciones físicas que llevaron incluso a las tomas de los

colegios, en donde incluso no se permitía el ingreso de las docentes ni de los funcionarios de la SED, como sucedió por ejemplo en el Aquileo Parra y El Verbenal, a donde se asignaban cupos a estudiantes de barrios como Nuevo Horizonte y San Cristóbal, en el nororiente de la ciudad, llegándose incluso a la paralización de vías principales arterias como la autopista norte.

En el colegio Luis Carlos Galán -que visitamos durante tres meses en el 2004- encontramos una gran preocupación particularmente de los padres y madres de familia por el tema de la asignación de cupos que desde el 2002 se hace desde el nivel central por Internet: a cada colegio le llega un listado con los nombres de los niños y niñas, listado que no pueden modificar sino excepcionalmente. Los padres sienten amenazada su vinculación local con el colegio y el derecho que tienen los niños que viven en la zona aledaña a la institución. La administración a través del “sistema” informático que maneja la matrícula ha venido privilegiando la asignación de cupos a la denominada población “vulnerable” (niños hijos de desplazados por la guerra o el narcotráfico recién llegados a Bogotá) y a los niños más pobres (estratos 1 y 2 según el SISBEN<sup>96</sup>). Esto está llevando a que la población de la Institución cambie de características y se pierda gran parte del trabajo realizado en torno a la identidad institucional, al igual que su autonomía. Lo anterior ha producido fenómenos como el que observamos en el colegio Luis Carlos Galán. Éste se construyó –como muchos otros- con apoyo de la comunidad en un barrio popular. Pero los asentamientos van mejorando sus condiciones con el tiempo, y los sectores de la ciudad se reclasifican en cuanto a su estrato; en este caso la mayoría de la población en el barrio donde se encuentra ubicado el colegio está actualmente en estratos 3 y 4. Por lo tanto, muchos niños que viven en el barrio, pero cuyas familias no son de estratos 1 o 2, no pueden estudiar en el colegio y deben buscar estudiar en otras localidades o en colegios privados, lo cual en realidad eleva los costos educativos de la población y de la misma SED, pues debe contratar buses para traer niños de estratos 1 y 2 de otras partes de la ciudad. Una forma de presionar por parte de directivas y profesoras para que no se matriculen niños de estratos bajos es comunicar a la administración central que los niños no necesitan el refrigerio escolar o las meriendas: “Lo que pasa es que parece que la política de la

---

<sup>96</sup> “El SISBEN es un mecanismo que permite identificar a través de una encuesta a aquellas personas que necesitan más apoyo en las áreas que tiene que ver con su bienestar. Este apoyo se ve reflejado a través de subsidios en educación, bienestar social, salud y vivienda, entre otros” ([www.sedbogota.edu.co](http://www.sedbogota.edu.co)).

administración es favorecer estrato 1 y 2, y acá como es estrato tres...” (Docente de primaria, Jornada de la Mañana, 15 septiembre de 2004)..

En la IED Jacqueline –localidad Kennedy de Bogotá-, el rector manifiesta igualmente que desde el año 2003 han ingresado a la institución niños de zonas tan retiradas como Soacha, Bosa y Ciudad Bolívar, lo cual se traduce desde su punto de vista, en una bajísima participación de los padres de estos niños en la vida escolar y en la continua inasistencia de los niños por falta de una solución de transporte. Por otra parte, niños que viven en la zona son ubicados a su vez en instituciones lejanas o simplemente, no pueden acceder a un cupo en la institución

Es decir, que un impacto importante de la pérdida de autonomía de las instituciones respecto a la matrícula se ha producido en el debilitamiento del arraigo de la institución con su entorno. La llegada de estudiantes de otros lugares lejanos en forma mayoritaria hace que la comunidad de vecinos vean al colegio como un lugar ajeno e incluso peligroso para la convivencia; el esfuerzo de algunos docentes por vincular la escuela con su entorno inmediato a través de campañas ambientales o sociales, también pierde sentido. El compromiso de los padres y la asistencia a las reuniones también se debilita. Anteriormente este problema no era tan significativo –salvo en algunas localidades en el centro histórico y comercial que desde hace años “importaban” estudiantes de otras por la baja población en edad escolar-.

-Rosaura: por ejemplo la comunidad del colegio en el que yo estoy, ellos se quejan y, por ejemplo cuando los pelados les rompen los vidrios ellos van y dicen “ay, es que nos traen a esos chinos [muchachos] ahí que rompen los vidrios, en cambio a mis hijos cómo no los reciben”. Sí alcanzan a quedar estudiantes de ahí del sector pero pues obviamente vienen los de Suba. (Tertulia de directivos 9/09/2004)

En algunas zonas de Bogotá donde el contraste de clase es muy notorio, como por ejemplo en los sectores de frontera entre la planicie y los cerros orientales en el norte de la ciudad, se está produciendo un conflicto fuerte entre los estudiantes habitantes en los cerros y los de la clase media venida a menos que viven en la sabana. Concretamente hemos tenido conocimiento de la IED El fogoncito de Usaquén donde los estudiantes hacen la vida imposible a los de “abajo de la séptima” (la avenida que divide la zona alta de la plana), o el caso –en esa misma localidad de Usaquén- del

rechazo violento por parte de sus compañeros y compañeras de dos niñas recién llegadas porque eran “gomelas” (pijas), e incluso exigiendo a la rectora que no las dejaran en el colegio porque no eran de estrato 1 o 2. Es decir, la política de sisbenización o focalización de la educación pública en los estratos 1 y 2 está radicalizando en la práctica la idea tradicional de que la educación pública es para los más pobres, un objetivo que persiguen hoy las políticas neoliberales en forma explícita. Sin embargo, la crisis de las clases medias está llevando a que traten de mantener sus espacios ya consolidados en el sector público (caso Luis Carlos Galán) o a buscar ingresar en escuelas que tradicionalmente habían atendido a estratos más bajos (caso zona de Usaquén).

El desorden que se generó inicialmente en Bogotá por la centralización y automatización del proceso de asignación de cupos poco a poco se fue controlando gracias a la obstinación de la “dama de hierro”<sup>97</sup> por mantener y afinar el sistema a pesar de las numerosas críticas y la resistencia de muchas rectoras. A mediados de 2003 el sistema era prácticamente “perfecto” y había incorporado todas las posibles excepciones y casos atípicos. Se había creado una máquina “objetiva”, “neutral”, totalmente transparente (o completamente opaca), un sistema de otorgar cupos y un manual de procedimientos en el que el “factor humano” no podía tomar prácticamente ninguna decisión. El sistema se elevó a Resolución distrital para ser más obligante y legítimo y, en su última versión (Res. 2487 del 2 de septiembre de 2003) podemos encontrar una obra maestra de manual de procedimientos que no deja nada por fuera en sus 23 páginas, incluyendo hasta un cronograma detallado, unos mecanismos de auditoría del proceso, e incluso un plan alternativo por si fallan los sistemas informáticos. Los “considerandos”, de casi 2 páginas, recogen toda la normativa sobre el tema, partiendo de la declaración de la educación como derecho fundamental en la Constitución nacional hasta las recomendaciones puntuales del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). Hay que anotar, no obstante, que si bien en los considerandos recoge la normativa, ésta presenta contradicciones y conflictos de intereses, como es por ejemplo, entre la autonomía de los Consejos Directivos de los

---

<sup>97</sup> A Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en algunos círculos, incluso del gobierno, la denominan de esta forma pues la comparan con primera ministra británica Margaret Thatcher, “the Iron Lady”. Incluso, en un debate en el Senado a la ministra que pudimos ver en la TV en una transmisión en directo en el 2004, un joven senador de Valledupar (Cesar), heredero de una casta política regional importante en el país, y de la bancada del gobierno del presidente Uribe, se dirigió a ella con este nombre y, para suavizar la dureza del término, complementó diciendo que tal vez en eso residía su “sex appeal”.

colegios (artículo 144 de la Ley marco 115 de 1994) que son los que “deben fijar los criterios para la asignación de cupos escolares disponibles, atendiendo las normas legales vigentes” y de los Proyectos Educativos Institucionales –PEI- (artículo 8 del Decreto 1860/1994), por una parte, y las decisiones del CONPES –un organismo eminentemente técnico de planeación pero que es el que en buena parte gobierna el país en la sombra- y de la misma Secretaría de Educación. Si bien el art. 144 faculta a los Consejos Directivos de las instituciones educativas para asignar cupos, no es menos cierto que los lineamientos trazados desde las normas nacionales, con la exigencia de garantizar la “calidad, la equidad y la eficiencia en la prestación del servicio público educativo”, limitan dichas facultades. El acto administrativo de carácter distrital (Consid. 5 y 9 de la Res. 6324 del 09 de septiembre de 1998) interpreta a las normas de “superior jerarquía” y termina clausurando la autonomía institucional sólo cuatro años después de haberse decretado. Luego de los considerandos se despliega toda la capacidad ordenadora, técnica, formal y racionalizadora que blindaría el acceso a la educación frente a todo tipo de intromisiones e intereses personales y lo dejaría en manos de un sistema informático.

El enunciado del “derecho” y de la “educación” del primer considerando y “los(as) niños(as) y jóvenes” se transforman inmediatamente en “población objetivo”, padres o acudientes, diferentes “tipos” de “alumnos” (antiguos, nuevos, del SISBEN, del ICBF, del DABS, mayores de, menores de, adultos, de tal edad, que solicitan traslado, hermanos, escolarizados, desescolarizados, con deficiencia cognitiva, “diagnosticados”, por nivel, por ciclo, por grupo, solicitantes, inscritos),<sup>98</sup> atención de la demanda, localidades receptoras de demanda, satisfacer la demanda, cupos escolares disponibles del sistema, proyección de cupos disponibles, oferta focalizada, oferta condicionada, limitaciones a la oferta, oferta crítica, estructura de la oferta, optimizar la utilización de la capacidad instalada de la oferta, estrategias de ampliación de cobertura, estratos, acceso, grados, prestación del servicio, contratación del servicio, servicio público de educación formal, promoción, repitencia, asegurar la repitencia en el grado correspondiente, condiciones de la reserva, condiciones de inscripción, condiciones de la oferta, condiciones para los traslados, parámetros, clasificados, instituciones distritales, instituciones privadas, establecimiento educativo, concesión, convenio, jurisdicción, sistema oficial, sistema de matrícula, “en forma automática”, “tendrá

como prerequisite la verificación de su existencia en las bases de datos”, formalizar el proceso de matrícula, “una vez formalizada la solicitud”, formulario, registro, matrícula, base de datos, fuente de información, lugar de residencia reportado, requerimiento de recursos, procedimientos, cronograma, “en las fechas señaladas”, se realizará en tres etapas, fecha de inicio, fecha de terminación, número mínimo de estudiantes por grupo según parámetro, sólo se tramitará el primero de ellos, “en consecuencia no garantizará”, “no aceptará cambios (...) ni tramitará”, “Para los efectos de la presente resolución, se define como traslado, la operación realizada en el sistema oficial de matrícula de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, mediante la cual se reasigna el cupo de un alumno antiguo a otro establecimiento educativo, por solicitud expresa del adulto o de los padres de familia o acudientes, a través del formulario diseñado para tal fin”, “Para los efectos de esta resolución, constituye asignación de cupos escolares el conjunto de procesos automáticos realizados en el sistema oficial de matrícula de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, mediante el cual se destinan los cupos disponibles de la oferta educativa, de acuerdo con la reglamentación a que se refiere esta resolución”, “de acuerdo con el procedimiento definido y únicamente en las fechas previstas en la presente resolución”, “deberán tramitarse en el CADEL correspondiente”, “serán tramitadas únicamente, cuando el motivo de la solicitud esté contemplado dentro de los siguientes casos:”, fuerza mayor calificada por el gerente del CADEL de origen, sujeto a disponibilidad, “atendiendo los principios de transparencia, equidad y objetividad”, liberación de los cupos, utilizando los módulos y/o herramientas disponibles en el mismo sistema, en el caso de, donde exista disponibilidad, a través del sistema de matrícula, de acuerdo con la política y criterios establecidos, comunicará a los inscritos en el proceso la información pertinente, correo personalizado, listados publicados, atención telefónica en la Línea 195, página web, atención personalizada, “dará por entendido que no existe interés”, deberán ceñirse a los requisitos y procedimientos establecidos, no será válida ni producirá efecto alguno la información de matrícula por fuera del sistema de matrícula, instrumentos de soporte de la incorporación de la matrícula al mencionado sistema, es deber de los Rectores o Directores, son responsabilidades adicionales a las previstas en otras disposiciones, verificar, controlar, supervisar, ordenar visitas por quejas, realizar seguimiento, informar a la Dirección de Cobertura sobre irregularidades detectadas, emprender acciones, concertar, consolidar, elaborar, analizar, presentar las sugerencias

---

<sup>98</sup> Según el tipo de alumno los procedimientos varían, reciben prioridad, valen por uno o por tres

correspondientes, asegurar, resolver, acompañar, asesorar, suministrar información pertinente en forma oportuna y veraz, consolidar la información, aplicar los procedimientos, asegurar el cumplimiento del cronograma, resolver inquietudes y reclamos conforme a su competencia, distribuir material, entregar correspondencia, publicar, coordinar personal de apoyo, capacitar, dar cumplimiento al manual de funciones, ingresar diariamente la totalidad de los formularios en el sistema. La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga cualquier disposición que le sea contraria. Publíquese y cúmplase.

Lo dicho, una obra maestra de la lógica burocrática weberiana. Pero a pesar de este nivel de sofisticación las tácticas de los actores siguen desbordando las previsiones de la estrategia:

-Fabiola: lo que pasa es que cuando hay la solicitud de cupos, cuando hay una oferta de cupos, todos los niños de los colegios privados de estrato 1, 2 y hasta 3 se van para allá y entonces cuando estos niños no les sale el cupo en donde ellos quieren, porque ellos piden es el cupo, si no les sale ahí se regresan a su colegio privado, porque entonces uno encuentra a los rectores de los colegios privados en esa época de cobertura, por ahí a mitad de enero con 50 alumnos y cuando vuelve en febrero ya tiene 150 alumnos, ya tiene 200, porque esos niños no se matriculan hasta no esperar -eso ha pasado en los últimos años- hasta no encontrar la respuesta definitiva si les van a asignar, de pronto sí les asignan, pero por allá en la porra. Entonces el chino no llega y se devuelve al colegio privado, y los padres sí lo dicen: “prefiero pagarle aquí que mandarlo allá, porque mire, allá le tengo que dar para el almuerzo, le tengo que dar el transporte” -eso lo hemos escuchado-, “y me sale más barato pagarle aquí los 26.000 pesos en la pensión de ese cuchitril que hay ahí; eso es lo que pasa con esos niños” (...) Uno ve a los padres diciendo que quieren que los niños se los pongan aquí y que les lleguen caminando. Y uno ve a los padres de familia haciendo cuentas, “no es que eso se me van cinco mil pesos a la semana, yo no puedo porque yo trabajo por días”, y si no les alcanza ni siquiera para la comida... y dicen “yo quiero que me lo pongan aquí en este colegio”, ahí cerquita. Es más, uno ve por las rejas tratando de alcanzarles las medias nueves, porque alcanzaron a hacerles el cafecito, porque se vinieron sin el desayuno. Eso sucede en muchos colegios (...) Entonces yo le decía a Margarita Peña [Secretaria de Educación que reemplazó temporalmente a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez], “¿usted cree que va a cambiar esa cultura con una resolución?, ¡Eso no lo cambia!, les pueden mandar enemil circulares”. Entonces ella hablaba de la información, y yo, “vaya mire, en los colegios tienen todas las circulares, se cansan de decirles en las reuniones”.

-Marina: es como pensar que los niños se inscriben a los colegios en la

---

“contará por tres (3) para efectos del tamaño del grupo”).

época que dicen, en las inscripciones. “De tal a tal día les estaremos comunicando telefónicamente”, cuando muchas de las personas dependen de un teléfono que les prestan cuando a la dueña le provoca. ¡Eso es vivir pero lejos de la realidad!

-Fabiola: o decirle al niño, como yo escuchaba, que está fuera del sistema y que se meta a triple dobleú no sé qué.

-[sonrisas] (...)

-Rosaura: Carlos, es que en los últimos 3 años exigieron como requisito de inscripción los recibos de servicios para verificar dónde vivían, precisamente para evitar eso, pero de igual manera es que hay poblaciones que tienen una movilidad impresionante.

-Carlos: por eso, pero cada año.

-Fabiola: cada año y a mitad de año. Ahorítica, por ejemplo, se matriculan en diciembre y en enero y febrero ya llegan a pedir traslado, “es que yo vivía en tal parte y ahora me voy para tal otra, ¿qué hago?” (Tertulia de directivas 9/09/2004).

Los desarrollos alcanzados en los mecanismos de regulación del acceso al “sistema” educativo por la administración de Bogotá, al trasladarse Cecilia M<sup>a</sup> Vélez de la Secretaría de Educación al Ministerio de Educación Nacional (MEN), van a expandirse a todo el territorio nacional a través de la Resolución ministerial 1515 de julio 3 de 2003. Ésta, obviamente, es mucho más escueta (23 páginas tenía la Resolución distrital 2487, y 5 páginas ésta) y entra en menos detalles, pero conserva la misma estructura, e incluso incluye un cronograma con el fin de disponer de la información de matrícula en el nivel nacional en forma oportuna. La ministra o sus funcionarios y asesores fueron conscientes de que el panorama nacional era mucho más complejo y diverso que el de Bogotá y, sobre todo, que la mayoría de las regiones –a excepción tal vez de la zona cafetera (Antioquia, Caldas, Risaralda) y Cali– no contaban con la infraestructura informática y de redes para llevar adelante el proceso en la misma forma y con la rigurosidad que se realizaba en Bogotá, lo cual pudimos comprobar en nuestro trabajo de campo en la zona rural del departamento de Cundinamarca, el municipio caribeño de Soledad y la ciudad de Barranquilla, como veremos en el capítulo sobre el Sistema de Información.

Si bien la Resolución 1515 ha tenido un gran impacto, no ha logrado hasta ahora “ordenar” la matrícula en el país, y mucho menos lograr una proyección de los cupos a mediano plazo. Esto es un ejemplo más de que la “máquina” weberiana ni es tan

legítima ni tan efectiva, como hemos señalado en el primer capítulo al hablar de la teoría organizacional. Mientras que en Bogotá la sobredemanda de algunas localidades se lograba compensar al existir sobreoferta en otras con el mecanismo del transporte escolar, esto no siempre es posible en las regiones y, el esfuerzo por lograr las metas de cobertura y el equilibrio en las cifras no es fácil de lograr. Veamos en un recorrido por el país a través de la prensa nacional y local esta problemática con unos pocos ejemplos del 2004 y del 2005:

Año escolar empezó con líos

El País. Cali. 09/02/2004 Mientras algunos colegios oficiales tuvieron que devolver profesores por falta de estudiantes, otras instituciones no dieron abasto para albergar más alumnos (...).

Por déficit de colegios, cinco mil menores se quedarían sin estudio

Vanguardia Liberal. Bucaramanga, 2004/11/06.- Cinco mil menores corren el riesgo de no poder ingresar el próximo año a las aulas oficiales, dado el déficit de establecimientos educativos que el Municipio reporta (...).

La educación se reorganiza para el 2005

Diario del Otún, Pereira, 2005/01/05.- El sector educativo implementó diversas estrategias para la atención del proceso de inscripciones y matrículas, ya que después de una rigurosa evaluación conjunta con los diversos actores educativos, encontraron varias debilidades. Congestionamientos, duplicidad y triplicidad en las inscripciones, información inoportuna, desgaste administrativo de los diversos actores, débil planificación e inadecuada atención al público en general, fue lo que se encontró.

Déficit de estudiantes

El Nuevo Siglo. Boyacá, 2/23/2005.- Sólo 195 mil estudiantes del departamento legalizaron sus matrículas, cuando las autoridades esperaban que por lo menos 198 mil niños acudieran a las escuelas y colegios. El Secretario de Educación de Boyacá, José Gómez Acosta, dijo que la situación es preocupante, ya que por esta razón sobran profesores. El funcionario insistió en que se adelantará una nueva campaña para que los niños vuelvan a las clases.

Aplazarán iniciación de clases en sector rural

La Opinión. Cúcuta, 02/02/2005.- La iniciación de las clases en el área rural sufrirá aplazamiento, según lo explicó el secretario de Educación de Norte de Santander, Francisco Cortés Ramírez. Preciso que la determinación la tomaron teniendo en cuenta que en 2004 hubo escuelas con baja matrícula y que por lo tanto causó dificultades tanto en lo administrativo como en el de la búsqueda de recursos para atender el pago de los docentes.

### Paro indefinido por falta de docentes en colegio de Arboledas

La Opinión. Cúcuta, 3/23/2005.- El secretario de Educación, Francisco Cortés Ramírez, ha anunciado con énfasis, que ya están nombrando los educadores y que a partir del 28 de marzo de 2005, después de la Semana Santa, se reanudarán las actividades curriculares en forma normal. Pero en los municipios la demora comenzó a generar protestas, porque las labores se iniciaron en febrero, según el calendario del Ministerio de Educación, y en muchos establecimientos del área rural las escuelas no han abierto sus puertas por falta de docentes (...).

### Clases se iniciaron a media marcha

El Heraldo. Barranquilla, 1/27/2004.- En muchos colegios de Barranquilla ayer las clases se iniciaron con menos del 50% de sus estudiantes o simplemente no arrancaron por simple “sustracción de materia”. La jornada se concentró especialmente en recibir algunos pagos de matrículas y definir lineamientos sobre la temporada escolar, pero aún las actividades no se inician en firme y se prevé que se presente la misma situación en las próximas dos semanas. “El sector de la educación está en dificultades, por un lado está la crisis económica que aleja a los niños de las aulas porque sus padres no tienen recursos para matricularlos y está la costumbre barranquillera de iniciar las clases después de carnavales y en consecuencia se programan para cancelar la matrícula sólo a finales de mes o a principios de febrero”, expresó Jorge De las Salas, Secretario de Educación Distrital. Según el funcionario, en todo caso, los rectores deben ser más flexibles con el tema de las matrículas (...).

A propósito de esta última nota de prensa, tuvimos la oportunidad de estar en esta época -tanto en el año 2004 como en el 2005- en Barranquilla y en el cercano municipio de Soledad y observar los procesos de matrícula en algunos colegios públicos y, a pesar de que se han ordenado un poco más los procedimientos, la situación no dista mucho de lo que señalamos al comienzo de este capítulo: largas colas para la inscripción, dificultades para cobrar los derechos académicos, matrícula manejada por las instituciones, intromisión de los políticos y autoridades locales, con el agravante de que la preocupación y angustia que se vive en Bogotá para conseguir un cupo, en el Caribe se maneja con menos previsión e incluso con descuido por parte de muchos padres de familia; los procesos de inscripción y matrícula se alargan en el tiempo y presentan una mayor flexibilidad en los procedimientos. Los colegios no están conectados a una red común como en Bogotá y la información se pasa en disquetes o se envía por correo electrónico cuando hay un consolidado. En Bogotá los rectoras simplemente ingresan la información en red desde su colegio o desde los

centros habilitados con este fin, y el sistema maneja la información en “tiempo real”, y la asignación de cupos la realiza el mismo sistema de forma automática. En Barranquilla y en Soledad –y en la mayor parte del país- todavía no se cuenta con este programa informático ni con una red confiable ni que llegue a todos los colegios. En la Secretaría de Educación del Departamento del Atlántico, cuya sede funciona en la misma ciudad de Barranquilla, observamos en el 2005 cómo unas funcionarias entrenadas en el Ministerio de Educación en Bogotá se sentaban largas horas con cada una de las rectoras del Departamento corrigiendo planillas. Resultaba penoso para estas rectoras y rectores, muchos de ellos con larga experiencia en el manejo de matrículas, ser “regañados” por haber hecho mal su “tarea” por jóvenes contratistas del MEN que, probablemente, nunca han pisado un colegio público. Por otra parte, dos rectoras con las que conversamos ampliamente, se lamentaban de que estas funcionarias llevaban unos parámetros que generaban un conflicto con las condiciones reales de sus colegios, y que responder a ellos era imposible o había que desorganizar el funcionamiento del colegio en lo que estaba marchando bien. También se pudo observar el proceso de matrícula en el municipio de Fosca (Cundinamarca). Allí las maestras rurales llenaban unos formatos manualmente con el número de niños que llegaban a su escuela, y que entregaban al Director de Núcleo en la cabecera municipal. Éste, sin una secretaria o asistente, a punto de pensionarse y con pocos conocimientos informáticos, intentaba con muy buena voluntad, pero con algunos improperios, llenar unas planillas en Excel con la información que le hacían llegar las maestras, para luego enviarla a la Secretaría de Educación de Cundinamarca en la capital. Aunque él lo ocultaba, supimos que le devolvieron las planillas por estar mal diligenciadas y por inconsistencias internas. Los rectores de otros dos colegios del municipio, pero de secundaria –uno en el casco urbano y otro rural- elaboraban directamente las planillas en Excel y las enviaban a Bogotá, pero la planilla del colegio rural también la devolvieron. El rector de la cabecera municipal se enorgullecía de que no le habían devuelto las planillas, aunque en realidad las había llenado un exalumno del colegio que había contratado con tal propósito.

A partir de lo observado en el trabajo de campo consideramos que en las regiones el impacto de la Resolución 1515 -dadas las condiciones locales tan diversas, la ausencia de redes informáticas y la imposibilidad de ejercer una auditoría o seguimiento detallado desde el nivel central en cada escuela- se centró en la unificación de la

información en el nivel municipal -para los municipios grandes- o departamental, ya que no existía un sistema común, ni una capacitación en el nivel local para diligenciar los formatos de manera unificada, ni unas condiciones locativas y tecnológicas para atender al público desde una racionalidad más tecnocrática e impersonal. Esto quiere decir que el impacto en cuanto a los procesos de matrícula propiamente dichos, es decir, al contacto entre el usuario y el Estado, o a la mitigación de las influencias clientelistas o personales en la asignación de cupos, las modificaciones no fueron muchas. Las rectoras de colegios de secundaria, por otra parte, estaban acostumbradas a diligenciar los exhaustivos formularios que cada año les envía el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). El problema con los formularios no estuvo tanto en los mismos sino en cumplir con los parámetros y los lineamientos que provenían del nivel central especialmente en cuanto a la ratio número de profesores por número de estudiantes, como veremos más adelante cuando abordemos el tema de los recursos para la educación y la reorganización institucional. Es decir, que si bien la 1515 no ha tenido completamente el efecto esperado en relación con los usuarios, sí ha posibilitado y ha hecho avanzar algunas pretensiones fundamentales de la política: presionar para desvincular el proceso de matrícula del pago de derechos académicos, forzar la organización de la información sobre matrícula y proyecciones futuras y hacerla llegar con prontitud al nivel central de Bogotá, y con la información recibida presionar para ajustar los parámetros ratio profesor/estudiante y ajustar las transferencias por capitación, es decir, la asignación de recursos milimétricamente ajustada a la demanda.

En la encuesta que realizamos en el 2004 en Bogotá, la mayoría de las rectoras y coordinadoras encuestadas coinciden en que el sistema centralizado de asignación de cupos es muy negativo o negativo (60% y 58%). Las docentes, por el contrario, sólo el 30% comparten esta idea, y casi el 40% lo ve como algo positivo, tal vez porque este es un aspecto que les afecta menos en lo concreto, aunque sí tiene un impacto en la disciplina y en el nivel académico del colegio, como manifiestan en las entrevistas. Es obvio que con el sistema implementado en Bogotá la rectora pierde una fuente de poder, de negociación con personas influyentes que pueden beneficiarla personal o institucionalmente. Igualmente, como ya anotamos, hay una pérdida de autonomía institucional para adelantar una serie de proyectos que tal vez requerirían un tipo de

estudiantes específico (por ejemplo, un bachillerato musical o técnico) o de padres comprometidos con un proyecto pedagógico concreto.

Varios padres de familia entrevistados y estudiantes de Bogotá consideran favorable el actual sistema en cuanto que, en la medida que se ha afinado, los trámites se han simplificado y agilizado, han disminuido las largas colas, se ha debilitado la presión de pagar los “derechos académicos” para matricularse, aunque todavía hay descontento por parte de los afectados que no son ubicados en el colegio que ellos querían. En este sentido, y si fuéramos a ser coherentes con la ideología neoliberal que enfatiza la libertad de elección de centro, las medidas “neoliberales” de las administraciones Peñalosa/Vélez y Mockus/Vélez han recortado este derecho en aras de la eficiencia administrativa y de la facilidad que supone administrar un sistema centralizado que privilegia unos pocos criterios (estrato, población vulnerable y cercanía al domicilio) frente a los complejos, diversos y caprichosos deseos de los usuarios. Es decir, estas políticas neoliberales han debilitado la capacidad de elección de los padres, en especial los más pobres, que hacen uso del sistema público.

Por otra parte, el análisis de los procesos de acceso, nos muestra una cara muy diferente del discurso del “Estado mínimo”. La ideología neoliberal o libertaria vive alertándonos de las arbitrariedades del Estado contra la libertad individual y la capacidad de elección y que el Estado no debería entrometerse en la educación de los niños ni en los colegios. Aquí lo que vemos es una expansión de la capacidad del Estado centralizado, casi prusiano; un esfuerzo para cooptar y llegar hasta el más mínimo rincón, para controlar el detalle. Estamos, obviamente, no ante una justificación que se sostenga en la lógica propiamente libertaria, sino ante el neoinstitucionalismo y el taylorismo. En últimas, la ideología libertaria se usa para defender los “derechos” / privilegios / libertades de los ricos frente al Estado o la sociedad; el neoinstitucionalismo para justificar las obligaciones / restricciones / controles hacia los pobres por parte del Estado.

La transformación del acceso en Bogotá no fue sólo obra de una Resolución nacional o distrital. Muchas otras circunstancias la hicieron posible. En primer lugar, la ampliación de la cobertura hasta cotas cercanas al 100%, hizo bajar la demanda, lo cual a su vez también alivió la presión en el momento de la matrícula hacia los rectoras y las

instituciones. La “sisbenización” o intensificación de la atención a los estratos más bajos de la población en la educación pública también impulsó a los estratos medios y altos de provincia que habían colonizado la educación pública en lugares donde no había otra oferta, hacia la búsqueda de otros espacios que los distanciaran de la convivencia con los más pobres, como observamos en Sotaquirá -un pueblito del Departamento de Boyacá- donde el prestigioso colegio de la cabecera municipal era invadido a diario por niños campesinos pobres que llegaban a pie, en buses o destartalados camperos (jeeps), mientras los funcionarios y la pequeña elite local enviaba sus hijos a estudiar a los colegios públicos de ciudades más grandes a pocos kilómetros del pueblo como Duitama o la misma capital del Departamento, Tunja. Esto, obviamente, alivió la presión de las personas influyentes sobre la rectora en el momento de la matrícula.

El desplazamiento de las competencias de la rectora en cuanto a criterios de matrícula hacia el Consejo directivo del colegio y hacia el Proyecto Educativo Institucional (Ley 115 y Dec. 1860/94), las tutelas –que también restringieron su capacidad de maniobra- y la mayor reglamentación de los procesos de matrícula, también descargaron a la rectora -y a la institución- de la responsabilidad en la toma de decisiones en este aspecto. Finalmente el proceso de sistematización y automatización centralizada, y la inflexibilidad de los funcionarios entrenados en Bogotá para el caso de provincia, o la inflexibilidad del “sistema” informático en la capital, terminaron de impulsar este proceso.

La clase política no había mostrado durante años interés en dar una batalla en serio por la universalización de la educación. En parte porque la fuerte demanda hacia la educación pública les permitía utilizar sus influencias para alimentar sus clientelas (Duarte Agudelo 2003). Igualmente la demanda alta facilitaba a las directivas y docentes patrimonializar la escuela en función de sus intereses, y seleccionar los niños más dóciles e interesados en el estudio. Con estas nuevas medidas y con los procesos que ya se comentaron, la administración central estableció unos mecanismos para que educación pública dejara de ponerse al servicio de la maquinaria clientelista de los partidos, al menos en cuanto al acceso. Todo ese poder diseminado a lo largo de la ciudad se concentraba ahora, se iba acumulando –como las cifras en el computador central- en el secretario de educación, o del país en el ministro o el presidente, en el

gobierno, en la gestión, en la burocracia en el sentido weberiano. El “gobierno” central fagocitaba la energía que distribuían los partidos y líderes locales cara a cara, a través de un mecanismo impersonal y abstracto que era “el sistema” de información, en forma similar a como Weber analizó la absorción de los poderes de los nobles por parte del Estado en el nacimiento de los estados-nación. La educación deja de negociarse al menudeo, al pormenor, de mendigarse, regatearse o lagartearse; de nada sirven las súplicas ni las influencias: “el sistema no lo acepta, no puedo hacer nada por Ud.: llene el formulario de quejas”. El sistema es implacable, insobornable, no se puede negociar con él. Sólo unos pocos funcionarios de confianza manejan las claves para modificar las entradas del sistema, de un sistema que ellos tampoco pueden modificar y que opera según una implacable y lineal lógica de distribución previamente establecida por los programadores.<sup>99</sup>

Esas lógicas de dependencia mutua, del don, del favor que espera ser regresado (Mauss 1924) y que reforzaban los vínculos sociales locales y de la comunidad local con su escuela y con sus líderes políticos de base se debilitan. No hay nadie cercano a quien agradecer el cupo, sino –en Bogotá- a la inaccesible “dama de hierro” –que, además, se caracterizó por recibir muy pocas visitas del público, de las docentes o del sindicalismo-, al político más lejano, al gobierno cada vez más abstracto, al Estado. Sin embargo, el voto seguirá siendo el pago o la devolución del favor, al igual que a los políticos clientelistas; pero ahora, eliminados los intermediarios, se concentra en el gobierno central, en el secretario de educación y en el alcalde de la gran ciudad –no en los pueblos pequeños que perdieron el control-, en el gobernador del departamento y, sobre todo, en el ministro y en el presidente.

250 mil nuevos cupos educativos para 2004

El Herald, 1/15/2004.- El Gobierno Nacional anunció que para el 2004 se abrirán 250 mil nuevos cupos educativos en todo el país, para educación básica y media, los cuales forman parte de la Revolución

---

<sup>99</sup> En la administración de Garzón/Rodríguez se produjo una “filtración” en el sistema que fue denunciada por la misma Secretaría de Educación, lo cual pone en duda su impenetrabilidad:  
2/16/2005 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DENUNCIA ESTAFAS UTILIZANDO EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE MATRÍCULAS  
EL ESPECTADOR. Bogotá.- La Secretaría de Educación del Distrito, SED, denunció ayer que personas inescrupulosas han estafado a padres de familia de distintas localidades exigiéndoles el pago de diversas sumas para vincular a sus hijos a los colegios públicos o privados en convenio (...). Hasta la fecha, dijo la SED, 406 personas han sido vinculadas a este fraude, con el que asaltaron la buena fe de algunos padres de familia. Se sabe que los delincuentes cobraban entre 100.000 y 200.000 pesos (...).

Educativa de la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez. La Viceministra de Educación básica y media, Himelda Martínez sostuvo que esta es la cifra planteada dentro de la meta de ampliación de cobertura con la cual el Gobierno Nacional otorga a más colombianos la oportunidad de acceder a la educación (...)

¿Qué ha pasado con el sector privado? Las lógicas que eran consideradas poco éticas en el sector público para conseguir un cupo –favorecer amistades, prebendas, regalos, presiones políticas y sociales-, son consideradas normales y deseables en el sector privado, pues son estas lógicas las que construyen buena parte del entramado de relaciones de inclusión/exclusión que caracteriza un colegio privado. Sin embargo, la política de acceso de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez va a entrometerse también en el sector privado en crisis que acepta el recibir niños de estratos 1 y 2 financiados por el Estado (convenios), al igual que los colegios en concesión. Los contratos de convenio o de concesión exigen no seleccionar a los niños, y éstos son enviados por el mismo procedimiento que se adopta para el sector oficial: por “el sistema”. Esto se va a convertir en un reto para estos colegios desarmados frente a niños con serios problemas de integración, y van a aparecer nuevos y sutiles mecanismos de expulsión y segregación, como ha mostrado en detalle en su reciente trabajo de grado una estudiante de sociología de la Universidad Nacional de Colombia (Galeano Corredor 2004).

En algunas regiones, y concretamente como pudimos ver en el municipio de Soledad (Atlántico) y en Barranquilla, los mismos políticos locales y regionales habían aprovechado la política de subsidios para crear sus propios colegios privados o “de pago” como se dice en el Caribe y hacer valer sus influencias para recibir más subsidios que los niños realmente atendidos en sus colegios. A veces los niños que pagaban en el colegio “de pago” aparecían en las listas como subsidiados. Otras veces, los políticos que no tenían colegios, negociaban una parte del dinero de los subsidios con un colegio privado para favorecer la escogencia de ese colegio por parte de la Secretaría de Educación.<sup>100</sup> Estas prácticas corruptas las vimos en nuestro trabajo de campo en Soledad, pero son frecuentes en otros lugares del país. En la ciudad de Cali (la tercera del país), un concejal puso el tema sobre el tapete:

“Hay que acabar los colegios de garaje”

---

<sup>100</sup> Veremos algunos ejemplos de esto más adelante cuando hablemos de la diferencia entre lo público y lo privado (§ 6.4).

El País. Cali, 5/21/2004.- (...) El concejal Christian Garcés (...) también manifestó que los términos de referencia para la contratación de la cobertura educativa con las instituciones privadas son mediocres y que el comité evaluador que asigna los contratos está compuesto por funcionarios influenciados políticamente (...)

Colegios que se 'rajan' en la ampliación de cobertura

El Meridiano. Cali, 6/28/2004.- El trabajo de campo realizado por El País y el informe de los interventores demuestran que en el programa se colaron numerosas instituciones de 'garaje'. Hay establecimientos en los que las baterías sanitarias son insuficientes y no tienen patio de recreo, espacios deportivos, laboratorios ni bibliotecas. Aunque la convocatoria de los colegios que hicieron parte del Programa de Ampliación de Cobertura Educativa para el período 2003-2004 se realizó con base en términos de referencia exigentes, en la selección de los planteles hubo irregularidades y laxitud (...)

Revolcón en la cobertura

El País. Cali, 7/30/2004.- El Programa de Ampliación Educativa ya no tendrá intermediarios [se refiere eufemísticamente a los políticos]. Se contratará directamente con los rectores de los colegios. A los planteles se les exigirá calidad escolar y resultados en exámenes de Estado como las pruebas Saber. Las propuestas se recibirán hasta el 6 de agosto. Atención se focalizará en 84 barrios. Un revolcón sufrirá el Programa de Ampliación de la Cobertura Educativa en Cali. (...)

El viernes se publicará la lista de instituciones privadas que recibirán 50.000 cupos educativos

El Tiempo Nacional. Cali, 8/25/2004.- Son más 250 colegios los que están tras ellos. La asignación ha sido demorada por dudas de veedurías sobre la influencia de dirigentes políticos. Existe toda una 'lucha' por los cupos de ampliación de cobertura. La Secretaría de Educación, que estudia propuestas de los colegios, dice que los distribuirá en forma transparente. La Contraloría le pidió que sea en una audiencia pública.

Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, tanto desde su puesto en Bogotá como Secretaria de Educación, como luego en el Ministerio de Educación Nacional, ha perseguido este tipo de prácticas. En Bogotá, por ejemplo, contrató a la Universidad Nacional de Colombia para que hiciera una auditoría del servicio que prestaban los colegios privados de convenio y reglamentó las condiciones bajo las cuales se otorgarían los subsidios. Sin embargo, ésta se realiza con frecuencia por estudiantes de la misma universidad mal pagados; según nos han comentado varios de ellos la auditoría consiste en llenar un formato del cual salen bien librados casi todos los colegios a pesar de sus precarias condiciones locativas y educativas, puesto que los rectoras logran ajustarlas a los

requerimientos mínimos del formato. Estas medidas de auditoría iniciadas en Bogotá posteriormente se extendieron a otras regiones, como vimos en el caso de Cali.

Aquí otra vez Cecilia M<sup>a</sup> les dio un golpe a los políticos –esta vez a los corruptos- y capitalizó el valor político de la educación privada en convenio y en concesión para ella o para el nivel central. En la primera mitad del siglo XX era una práctica frecuente que se otorgaran becas en las regiones con fondos públicos para que algunos estudiantes pudieran estudiar en la capital o en colegios privados prestigiosos (Helg 1987). Luego la práctica clientelista y de favores se generalizó gracias a las influencias de los políticos en los procesos de matrícula de prácticamente todos los colegios públicos del país y, cuando surgieron los subsidios en la administración de Gaviria hacia 1990, ellos también los cooptaron. Con las medidas impuestas por la administración Vélez, con la exigencia de calidad en las instalaciones, de resultados académicos en las pruebas y de atender a estratos 1 y 2, logra centralizar el control de los colegios privados y ponerlos a funcionar bajo las reglas del Estado central, rompiendo las diferencias entre el sector educativo privado de clase baja y media, y del sector estatal. Algo similar había sucedido en Gran Bretaña cuando el Estado quiso tomar control de los colegios privados y religiosos en los inicios del sistema educativo de ese país en el s. XIX. Como señala Max Weber (1964)

“Toda política está orientada hacia la *raison d'état*, el realismo y fin autónomo de mantener la distribución externa e interna del poder. Estos objetivos tienen que parecer necesariamente sin sentido alguno desde el punto de vista religioso. Y, no obstante, sólo de este modo adquiere el ámbito de la política una mística propia, peculiarmente racional..., que parece tan meticulosamente extraña para toda ética de hermandad, como lo son las instituciones económicas racionalizadas”.

Pero el sistema escolar no responde únicamente a la lógica del tipo burocrático: es al tiempo estatista y personal, burocrático y pastoral:

“El Estado administrativo y el pastoralismo cristiano se fundamentan en algo más que en principios rivales. El pastoralismo cristiano se fundamenta no en principios, sino en la práctica de una disciplina espiritual cuyo objeto es crear una clase de persona capaz de actuar dejándose guiar por principios. De modo similar, el Estado administrativo se fundamenta no en el principio de la *raison d'état*, sino en las artes de gobierno que problematizan la realidad política como un dominio abierto a la administración técnica” (Hunter 1998:95).

Díaz de Rada (1996), en su excelente trabajo sobre dos institutos en Madrid, presupone que la escuela opera con una racionalidad básicamente “instrumental” y universalista; muchas de las observaciones que él atribuye al estudio de las condiciones concretas o a la dimensión “convencional” son, en realidad, técnicas pastorales que están en el origen mismo de la escuela y que la educación pública estatal incorporó desde un comienzo; Díaz de Rada tiene razón en que los institutos estatales españoles han adoptado una lógica más instrumental despreciando el pastoralismo de la educación primaria pública, algo que mantienen en su núcleo los colegios privados y religiosos. La razón del desprecio de las técnicas pastorales tiene que ver con el fortalecimiento de la legitimidad de los procesos de diferenciación y exclusión social que se operan en la escuela y que Pierre Bourdieu ha denominado “violencia simbólica”. Con las actuales reformas se está planteando –paradójicamente y en paralelo con las medidas administrativistas y eficientistas- incorporar el pastoralismo de la primaria en la secundaria para manejar y disciplinar el conflictivo mundo adolescente y juvenil. Buena parte del “éxito” de la secundaria católica está precisamente en no haber abandonado el pastoralismo, como mostró el estudio de Coleman en EEUU (Coleman, Hoffer, y Kilgore 1982).<sup>101</sup>

En enero de 2004 sube al poder en Bogotá la administración Garzón/Rodríguez. Realmente había poco por innovar ante una maquinaria de acceso que prácticamente ya funcionaba sola. El primer año de gobierno se mantuvo la política anterior tal cual. La expectativa que generó el tono populista de Lucho Garzón en la campaña y la comprensible inexperiencia en el proceso se tradujo en “despelote”:

Despelote por anuncio de cupos

El Tiempo. Bogotá, 1/20/2004.- El proceso de matrícula, que ha debido terminar hace una semana, continúa. Las quejas son varias y los padres de familia no obtienen respuesta. Ayer, mientras 900 mil niños de la ciudad regresaban al colegio -o entraban a estudiar por primera vez-, 40 mil pequeños seguían sin saber si serían aceptados o no, en el sistema educativo distrital. Las filas volvieron a ocupar cuadras enteras,

---

<sup>101</sup> Max Weber no desconocía este tema pues ya había planteado -también en *Economía y sociedad*- dos tipos ideales que representan el papel jugado por la educación en la transmisión de los estatus sociales, en relación con los tipos de dominación legítima: la carismática y la del experto (paralelo a la dualidad comunidad / sociedad en Tonnies, que retomará Parsons con el particularismo / universalismo en las obligaciones de rol). La propuesta de Durkheim de caracterizar los tipos pedagógicos desde las dimensiones axiológica, cognitiva y cultural, podría ser más integradora, pero la opción que tomamos en este trabajo de enfatizar los procesos organizacionales y de dejar entre paréntesis los asuntos curriculares y la vida del aula, nos lleva metodológicamente a destacar la dominación de experto.

la línea 195 ha colapsado en varias oportunidades y la página Web de la Secretaría de Educación ha sido una de las más consultadas durante las últimas semanas, con la esperanza de encontrar un colegio asignado. Las declaraciones del secretario de Educación Abel Rodríguez -quien extendió el proceso de matrículas y quien aseguró que se trabajaría para recibir en el sistema a la mayor cantidad de niños posible- alborotaron las esperanzas de miles de padres de familia que confiados en conseguir cupo se han dirigido a colegios y Cadel. Esperanza que, sin embargo, para muchos comienza a desvanecerse..

El 29 de septiembre de 2004, la Resolución 4040 trata de reemplazar a la 2487, pero fue redactada prácticamente sobre el mismo archivo digital de la anterior. Se reduce un poco (16 páginas), eliminando algunos detalles, y hace declaraciones de buenas intenciones en algunos aspectos como el énfasis en la desvinculación de la matrícula del pago de “derechos académicos” (algo que ya está en la Resolución 1515 de MEN), en una cierta agilización del proceso de matrícula de los estudiantes antiguos (Renovación automática) o en la corresponsabilidad de todas las instancias y actores en la reducción de la deserción. El cambio de Garzón no va a estar en el proceso de matrícula, ya consolidado. El enfoque democrático y participativo que trata de imprimir a su gestión no se aplicará al proceso de acceso pues parece funcionar mucho mejor como está y le permite capitalizar los logros de la ampliación de matrícula en su figura carismática. El talante paternalista y el rostro humano de la administración Garzón sigue siendo en lo fundamental la máscara de la “dama de hierro” en este aspecto. Un año después el “despelote” ha vuelto a su orden:

Programa de cupos, en orden

El Tiempo. Bogotá, 2004/12/16.- Con la jornada de hoy y mañana vence el proceso de inscripción de estudiantes para cupos oficiales, que durante el 2004 alcanzaron para 902 mil niños.

La Secretaría de Educación del Distrito abrió 55.221 cupos para nuevos estudiantes de todos los cursos en las 20 localidades de la ciudad. Y aunque hasta ahora el proceso ha sido satisfactorio, se espera que en estos últimos días de solicitud no se presenten tumultos, por dejar todo para última hora.

Hoy cierran las inscripciones para alumnos nuevos

El Nuevo Siglo. Bogotá, 2004/12/17.- Equidad. Todo marcha de acuerdo con el cronograma. Hasta el momento no se han presentado traumatismos. Todo el proceso de matrículas terminará a mediados de febrero (...)

## 5.4. Igualdad: ¿de qué y ante quién?

El pensamiento liberal -y en buena parte el socialista- vincula implícitamente el concepto de “derecho” al de “igualdad” en un doble sentido, anclándose en buena parte en la tradición cristiana. Por una parte, si somos iguales *ante* Dios, tenemos los mismos derechos; por otra parte, si la experiencia cotidiana nos muestra que somos desiguales y diferentes, podríamos pensar que son el pecado y la maldad humana –el pecado original- los que rompieron esa igualdad ideal ante Dios del género humano, esa hermandad primigenia, y que sería misión del reino de Dios en la tierra y de los fieles restituir o, al menos, aliviar los efectos de esa caída, poniendo los medios para realizar el ideal de igualdad. Es decir, que como somos iguales “por naturaleza”, y vivimos en un mundo inequitativo, tenemos el derecho y la obligación moral de aspirar a esa igualdad. Tal vez en esta idea esté anclado nuestro sentimiento de culpa y de “disonancia” frente a la pobreza y la desigualdad.

La limosna, las obras pías y de beneficencia en la iglesia y las sociedades filantrópicas, fueron durante muchos años –y lo son hoy- en buena parte mecanismos redistributivos para aliviar dicho sentimiento de culpa o para paliar muy superficialmente las desigualdades. Los Estados-nación basaron su legitimidad no sólo en el control de la violencia (Weber) sino también en la promesa del bienestar de sus súbditos. Y el Estado poco a poco fue monopolizando esta función redistributiva, creando infraestructura, hospitales, dando o facilitando vivienda a los sin casa, atendiendo los damnificados por los desastres naturales o causados por factores humanos como guerras, caídas de la bolsa o epidemias. Tanto el Estado como el mercado nos “liberaron” de las obligaciones comunitarias -del don- fragmentándolas y convirtiéndolas en “servicios sociales” o, simplemente, “servicios” (Godbout y Caillé 1997) Hoy muchos de nosotros nos abstenemos de dar una limosna en la calle argumentando que son los servicios sociales del Estado los de que deben asumir esa situación. La solidaridad individual ante situaciones catastróficas muchas veces se conduce y administra a través de sociedades filantrópicas, organismos internacionales o agencias estatales. Aquí, al igual que mostramos al hablar de la educación, el Estado

asume una tradición y una misión básicamente cristiana, pastoral, y le imprime la lógica que le es propia, la racionalidad estadista y burocrática.

Las mismas ciencias sociales –en especial la sociología y la antropología– surgen en buena parte como una ayuda a esa labor social del Estado,<sup>102</sup> y en muchos planteamientos teóricos subyace ese ideal de igualdad o un análisis basado en principios trascendentes, asociado a propuestas reformistas. Partiendo de la desigualdad social como un hecho empírico y universal, las ciencias sociales han intentado explicar cómo se produce, se incrementa o se disminuye, y se han establecido tipologías basadas en dicho principio (sociedades igualitarias, estratificadas...). No es nuestro interés aquí entrar en estos detalles, ni en las explicaciones que se han dado, ni en las modalidades redistributivas en las distintas sociedades, sino abordar el problema de la desigualdad tal como ha sido construido por los Estados-nación y, en concreto, en torno a la educación pública.

En este contexto, la idea de ciudadanía y el voto popular (los derechos civiles) se vinculan también a esa idea de igualdad, no ante Dios, sino ante el Estado (o “ante la ley”, como dice la Constitución Colombiana de 1991). El Estado laico nos hace iguales *ante él* –no *entre nosotros*–, no importa si somos ricos o pobres, de una religión u otra, blancos o negros, hombres o mujeres: somos ciudadanos. Esa es la lógica que se irá desplegando poco a poco, creando un nuevo concepto de igualdad que no es sino el mismo concepto de igualdad creado por el Estado: la igualdad de los ciudadanos ante el Estado.

---

<sup>102</sup> En el caso colombiano, los primeros trabajos publicados en ciencias sociales, y en especial en antropología, abordan los problemas rurales, el analfabetismo, casi siempre ligados a la acción del Estado. Por ejemplo, a través de la Comisión de Cultura Aldeana el presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) y su ministro de educación Luis López de Mesa buscaban “adelantar ‘estudios sobre terreno’ para guiar las decisiones del Estado ‘en el manejo de los negocios provinciales’” (Cataño 1989:178). Situación similar presentan las primeras monografías regionales: Milciades Cháves 1959, sobre Nariño (Cháves y colaboradores 1973); Roberto Pineda, Santander (1955); Luis Duque Gómez, Manta, Cund. (1958); Virginia Gutiérrez de Pineda, 1958, a partir del Censo Nacional de Población de 1951 (Gutiérrez de Pineda 1973); Orlando Fals Borda, 1955, Saucío, Chocontá, Cundinamarca donde habla del desinterés por el campo de la maestra rural (Fals Borda 1973) (Fals Borda 1962). El primer informe antropológico publicado –en Washington– sobre una escuela colombiana es del estadounidense William Sayres, con trabajo de campo en 1955, centrado en un maestro y una maestra en Zarzal (Cauca) (Sayres 1973). Estuvo 12 meses en un pueblito cerca de Popayán, y redactó una breve monografía (27 pág.), muy descriptiva pero sistemática, sin implicarse, sin mucho análisis, pero cumpliendo con un contrato para el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de EEUU.

Esta idea se va a ir construyendo poco a poco, con ires y venires y con énfasis diferentes. En el caso colombiano, por ejemplo, la igualdad legal de las mujeres va a producirse antes que la laicidad del Estado, a la inversa del caso francés, o la integración de las poblaciones afroamericanas en la escuela antes que en Norteamérica.<sup>103</sup> Sin embargo, en la mayoría de los países, es en el ámbito político de los derechos civiles donde primero va a aparecer asociado el discurso sobre la igualdad en educación: “Todavía existe -decía Jules Ferry el reformador de la escuela en Francia en 1882- una distinción que impide la igualdad política de Francia: la distinción entre los que han recibido la instrucción obligatoria y los que no la han recibido” (Borrell 1999).

No es tanto la igualdad en términos económicos, sino políticos la que se esgrime desde el funcionariado. Y no son los ciudadanos los que la exigen, sino los mismos estadistas los que “inventan” el que la escolaridad proporcionada por el mismo Estado es una fábrica de ciudadanos iguales políticamente. Así como el aprendizaje de la lectura –de la Biblia- y de las buenas costumbres cristianas y el autoexamen hacía buenos cristianos para Dios en las escuelas cristianas, la misma lectura –de la Constitución-, el aprendizaje de los hábitos ciudadanos y el autoexamen hará buenos ciudadanos para el Estado en las escuelas públicas. En esto coinciden –con fines diferentes- tanto la tradición utilitarista como la igualitaria liberal. Incluso los libertarios aceptan que, si bien el Estado no debe proporcionar ni influir en esta educación, una “instrucción elemental” –mínima- (lectura, escritura, nociones matemáticas, y módulos valorativos) es condición *sine qua non* para ser “libre” en una sociedad de mercado, es decir, para ser ciudadano. Igualmente aceptan que, en caso de que las familias no sean capaces de proporcionar esta instrucción elemental (por ignorancia o por pobreza), el Estado debe financiarla, lo mismo que debe apoyar a los individuos en las situaciones catastróficas.

La igualdad que promete el Estado es, pues, una igualdad política ante el Estado, una igualdad que se concreta en el voto y en los juzgados. Pero para ser igual ante el Estado, para ser ciudadano, uno debe ser identificado, carnetizado y, si uno es pobre,

---

<sup>103</sup> Siendo la escuela un invento de las iglesias, va a ser muy difícil establecer su laicidad, incluso en el caso francés. Ver, por ejemplo, Victor Cousin, en su *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays de l'Allemagne, et particulièrement en Prusse* (1832) (en Lozano Seija 1994:199-200). El texto ilustra muy bien también cómo la escuela pública –incluso en el país de la razón y de la razón de Estado- se fue constituyendo no a partir de una idea racional o de un principio único, sino como una amalgama de medidas oportunistas, de tecnologías de gobierno que apuntaban a la gobernabilidad.

indio o negro, mujer o diferente, primero hay que ser “ciudadanizado”, estatalizado por el Estado y, específicamente, por la escuela, por esa mezcla de tecnologías pastorales y estatales. El Estado desconfía de la población pobre y debe ser educada para convertirse en sujeto de derecho. Y en el caso colombiano, es apenas lógico que en un Estado confesional como el de la Constitución de 1886, fuera la iglesia la más indicada para esta labor.

En la perspectiva política de producir ciudadanos para el Estado se pensó la educación pública en los primeros años de la República en Colombia, aunque no se llevó a la práctica con cierta sistematicidad sino hasta un siglo después, en el período en que los liberales gobernaron por 16 años seguidos, especialmente en el período de 1934 a 1946 (Sáenz Obregón, Saldarriaga Vélez, y Ospina López 1997). Durante este período se impulsó entre las maestras el ideario pedagógico y democrático de John Dewey, y se iniciaron en Colombia las ciencias sociales, como señalamos anteriormente, que formarían los estadistas para estudiar los “problemas sociales”. Sin embargo, el desencadenamiento de La Violencia y el regreso de los conservadores al poder, con el consecuente despido masivo de maestras liberales y la recuperación de la escuela católica (Helg 1987), va a frenar esta perspectiva liberal que estaba ya por esa época en sus formulaciones planteando los derechos ciudadanos, democráticos, laicos, de las mujeres y de los indígenas, en forma similar al “paréntesis” que supuso el franquismo en España para la Institución Libre de Enseñanza.

En los diferentes países primero se va a producir una cierta expansión del sistema educativo, como vimos anteriormente y, en la medida que fue creciendo la cobertura y se fueron sofisticando las herramientas de medición y clasificación, de gobierno y control de los ciudadanos, van a aparecer nuevos matices y dimensiones de la igualdad de los ciudadanos ante el Estado. No en todas partes funcionó igual, pero hacia finales del XIX y comienzos del XX, en asocio con el desarrollo de la salud pública, la biología, las teorías evolucionistas y la problematización de la “raza”, van a darse una serie de mediciones antropométricas de toda la población o de gran parte de ella: comparaciones, clasificaciones. Y aquí el Estado se impone una nueva igualdad como tarea: higienizar a sus ciudadanos, cuidar de su salud, mejorar “la raza” y la dieta alimentaria, incrementar la talla y la esperanza de vida de su población. La población va a ser considerada por el Estado en forma similar a como hoy un ganadero mira su

hato. En los discursos colombianos de la época se hablaba de “mejorar la raza” y por ello había que cruzar genéticamente a los mestizos y blancos con los indígenas. A la escuela se le asignó esta nueva tarea con la infancia, al igual que el sistema de salud la asumiría con la población adulta. Para ello extienden los comedores escolares, la educación física, el juego educativo, los hábitos de higiene. No es gratuito el que varios de los pedagogos más influyentes de esta época fueran médicos (María Montessori, Ovide Decroly). El voluminoso trabajo de Sáenz, Saldarriaga y Ospina detalla magistralmente esta labor higienizadora de la escuela en Colombia, entre 1903 y 1934. Los métodos pedagógicos fueron, por ejemplo, cuestionados desde la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, y se impulsó en la formación de las maestras el método Decroly en el que “el niño observa, y el maestro, en estrecha relación con el médico, experimenta” (Sáenz Obregón, Saldarriaga Vélez, y Ospina López 1997). Incluso la guerra de los Mil días fue atribuida a un siglo de “degeneración de la raza” después de la Independencia:

“Durante un siglo entero en deplorables consecuencias prácticas, cuales son la debilidad física y moral de país, el apocamiento de la energía individual y colectiva, la escasez de iniciativa particular, el malestar, la miseria y el vicio, y como resultante último la guerra civil” (Revista de instrucción pública de Colombia, 1903, citado en Sáenz Obregón, Saldarriaga Vélez, y Ospina López 1997, tomo II:44).

El Estado ofrecía a sus ciudadanos una nueva igualdad. Y ésta se podía ofrecer porque se podía cuantificar. Poco a poco los estados daban evidencias de sus progresos y de su capacidad para beneficiar y mejorar a los ciudadanos como pueblo biológico con el incremento de la talla o estatura promedio, la disminución de las tasas de morbilidad, el control de epidemias, las campañas de vacunación y, luego, las políticas de prevención cuando se introdujeron las lógicas del riesgo. Treinta y siete años después, el Ministro de Educación de Colombia, Guillermo Nanneti, en su *Memoria del Ministro de Educación Nacional* de 1941 (p. 5), en el contexto de las reformas liberales, enfatizaba el papel de la escuela en la construcción de las dos “igualdades” que hemos mencionado hasta el momento: la ciudadana y la biológica/racial:

“Es la instrucción gratuita y obligatoria la que realiza la igualdad ciudadana, ofreciendo idénticas posibilidades de triunfo, unos mismos instrumentos de cultura a todos los espíritus. Nuestra fe profunda en la democracia implica un deber de paralela entidad con la escuela. Frente a las teorías racistas que se fundan en una jactanciosa y vana hipótesis sobre la preponderancia de la herencia respecto a la educación y de presuntas virtudes étnicas, monopolio exclusivo de razas privilegiadas,

debemos afirmar nuestra doctrina igualitaria abriendo anchamente las puertas de la escuela, formadora de ciudadanos capaces de intervenir en la marcha de la nación, por el ejercicio consciente de sus derechos”

No es que los discursos e informes ministeriales informen de lo que pasa en las escuelas, pero sí expresan un tipo de argumentos y de búsqueda de legitimidad de los gobiernos propios de la época. Por ejemplo, sabemos de buena fuente por la labor de dos antropólogos, que diez años después de estas declaraciones, los indígenas kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte del país eran brutalmente humillados y excluidos de las escuelas de la región (Reichel-Dolmatoff y Reichel-Dolmatoff 1961) y ya mostramos cómo en los años 70 seguía sucediendo lo mismo al sur del país en el Cauca andino con los nasas y los guambianos (Bolaños et al. 2004) (Jimeno y Triana Antorveza 1985).

Posteriormente nuevas igualdades, fruto de nuevas clasificaciones y estadísticas, van a ser ofrecidas desde la labor estatal, en la medida que el porcentaje de la población escolarizada aumentaba y las estadísticas acumuladas permitían series comparativas longitudinales. La igualdad de las mujeres o la igualdad de los negros en EEUU o de los niños discapacitados frente a la educación, pueden ser leídas como el resultado de las luchas de estos grupos de población o “minorías” por la “igualdad” de derechos civiles, pero también como fruto de su construcción como interlocutores y como segmento estadístico de la población por parte del Estado.<sup>104</sup>

“Es cierto que en su orientación universalista la institución escolar reconoce la particularidad de ciertos colectivos, pero sólo a costa de considerarlos como agregados de individuos o como desviaciones del modelo general de sociedad” (Díaz de Rada 1996:16).

Después de la igualdad ante el acceso a la educación que da existencia a los ciudadanos en su relación en el Estado, va a surgir un nuevo tipo de igualdad. Como muy bien ha mostrado Ian Hunter en el caso australiano y en las políticas de la UNESCO, es el desarrollo de nuevas tecnologías de medición como los tests de inteligencia y similares,

---

<sup>104</sup> Desde comienzos del XX los “negros” fueron escolarizados en EEUU, pero en escuelas segregadas, bajo la decisión de la Corte Suprema de 1895 “iguales pero separados” (*separate but equal doctrine*). Sólo hasta otra decisión de la Corte en 1954 que declaró la segregación ilegal “en el campo de la educación pública”. Y, curiosamente, la decisión de la Corte se basó en los datos sociológicos que mostraban cómo el no acceso a las mismas escuelas de los blancos generaba una serie de desigualdades y les privaba del “acceso” a las mismas oportunidades (ver el caso en Bennett y LeCompte 1990).

su aplicación a la población escolar, vinculados a la universalización de la primaria y a la integración de la primaria con la secundaria, y a la teoría del “desarrollo nacional”, la que va a hacer posible en los países europeos, EEUU y Australia la emergencia de una nueva igualdad: la “igualdad de resultados”. En este caso –e invirtiendo el argumento de Bachelard en *La formación del espíritu científico*- no es que la administración “reflexionó para medir” sino que “midió para reflexionar”. Veamos esto en detalle.

Detrás de la “igualdad de resultados” hay un psicólogo sueco especializado en tests de medición de inteligencia que incursionó como funcionario en su país, y luego ocupó altos puestos en el centro de investigaciones de la UNESCO y en la OCDE: Torsten Husén. Su biógrafo y colega nos dice:

“En 1948 publicó un libro sobre las relaciones entre habilidad y medio social, ocupación, duración de escolaridad y resultados escolares. En 1950 escribió otro libro usando datos de un estudio de largo término entre los Malmö reportando las relaciones entre los resultados de los test de habilidad a 10 y 20 años de edad, y estimando la influencia de la escolaridad en los cambios de habilidad en un período de 10 años. Ambos libros trajeron a la discusión la noción de que, bajo un sistema selectivo de educación, no se desarrollaba mucho del talento existente en la sociedad. Con la llegada de la democratización de los sistemas educativos, ¿era posible despertar esa ‘reserva de talento’ y ser usada para el bien común de la sociedad y el individuo?” (Postlethwaite 1993).

Esta verdadera fiebre o moda por los tests estuvo también presente por la misma época en la antropología norteamericana, en especial en el grupo que se denominó “cultura y personalidad”. Las mediciones antropométricas de los pueblos indígenas eran ahora reemplazadas por las nuevas herramientas de medida de la mente, los tests psicológicos. En los trabajos antropológicos de esa época eran frecuentes las pruebas psicométricas y los tests de personalidad tipo Rorschach (ver, por ejemplo, *The people of Alor: a social-psychological study of an East Indian island*, de Cora du Bois, 1960, o buena parte de los trabajos y las notas de campo de Margaret Mead), aunque estuvieron más influenciados por el psicoanálisis y las teorías de la personalidad que por los tests psicométricos. Sus investigaciones se vinculaban activamente con los problemas de la educación norteamericana y tuvieron un impacto significativo en la percepción de las soluciones. En Colombia, la incipiente antropología, alimentada con algunos intelectuales alemanes, españoles y franceses que huían de la guerra, también

incursionó en este campo por esa misma época, más en cuanto el núcleo inicial de intelectuales se formó en torno a la Escuela Normal Superior.<sup>105</sup>

En 1961 no es de extrañar que la OCDE organice un congreso, precisamente en Suecia sobre “Habilidad y Oportunidad educativa”. Posteriormente Husén, con la OCDE va a publicar dos estudios que recogen la producción mundial sobre el tema: *Social Background and Educational Career* (Paris, 1972) y *Social Influences on Educational Attainment* (Paris, 1975). Los estudios internacionales sobre una serie de encuestas estadísticas desde 1940, a pesar de sus problemas de diseño, concluían que los hijos de los obreros escolarizados obtenían resultados más bajos que los de los profesionales y directivos, y que tenían menos acceso a la educación superior y a los trabajos mejor valorados. Las burocracias educativas internacionales y nacionales utilizaron esos resultados para

“cartografiar la realidad social desde el punto de vista de una formación social óptima de la población (...). [Las encuestas] no representan tanto la realidad social, sino que más bien intervienen en ella al problematizarla y cuantificarla, lo que permite que individuos relevantes se relacionen con un campo social concreto de una forma nueva: como un dominio abierto y necesitado de programación y gestión gubernamental (...) La prueba del CI [que mide la distribución estadística de un cierto nivel de habilidad en una población, y además habilidades relacionadas con la labor de la misma escolarización de masas] surgió como un artefacto y como el instrumento de una transformación histórica profunda del dominio socioeducativo: la ‘gubernamentalización’ de la habilidad (...) fue el medio por el que la formación de la habilidad se transformó en un objeto de intervención y conocimiento administrativo experto (...) fue el instrumento de una notable problematización y transformación del sistema escolar, cuyos efectos todavía se están haciendo notar” (Hunter 1998:138.146.147).

Al correlacionar el origen social, con los resultados escolares y los destinos ocupacionales, las encuestas y los tests crearon un nuevo problema social sobre el que intervenir gubernamentalmente, puesto que, como decía Husén, se estaba desperdiciando el talento, talento que podía ser potenciado con una intervención escolar calificada “para bien de la sociedad y el individuo”. Esto se hacía más evidente

---

<sup>105</sup> José de Recasens. 1946. “El test Rorschach aplicado al estudio cultural etnográfico”, *Boletín de Arqueología*, vol 2. N. 4. Trabajo entre los wayuu y en relación con los mitos. 1958. “Valor psicosociológico del análisis de la afectividad”, Bogotá, *Homenaje a Paul Rivet*, p. 19-61. Reichel-Dolmatoff, Gerardo y Alicia. 1961. *The People of Aritama. The culture personality of a Colombian Mestizo Village*, London: Routledge & Kegan Paul, Trabajo de campo 1951-53 en la Sierra Nevada (vale la pena señalar la similitud del título con The People of Alor).

en la medida que se universalizaba la educación básica y se percibía por parte de los planificadores de la educación el potencial, la “reserva de talento”, las habilidades o el “despilfarro social”, como se decía, en esos millones de niños escolarizados con talentos con frecuencia superiores a los de la clase media que accedían a la educación secundaria y superior. El sistema escolar selectivo existente era socialmente derrochador.

Por fuera del ámbito educativo, las nuevas tecnologías de planeación que se aplicaron en el plan de reconstrucción europeo después de la guerra (Plan Marshall, 1947-1952) promovido desde EEUU y su éxito fulgurante alimentaron también la idea de que los países destruidos o pobres, con una intervención y ayuda internacional podían alcanzar niveles de bienestar apreciables en muy poco tiempo. El modelo trataría después de implementarse en los países denominados tercermundistas y, en América Latina, con el plan “Alianza para el Progreso”. Es el momento de la Guerra Fría y las potencias tratan de fortalecer su posición geopolítica en el nuevo reparto mundial. Hay una expansión de los organismos internacionales (ONU, OCDE, CEPALC, bancos internacionales), una conciencia cada vez más planetaria, se aceleran los procesos de descolonización de muchas regiones o de reorganización y establecimiento de nuevos mecanismos en las relaciones entre potencias y países colonizados. Es el momento de sentar las bases para garantizar un período de paz que permita la reconstrucción, la recuperación de la economía. En los países vencedores, la guerra fría y la carrera tecnológica y espacial (Rusia envía el Sputnik en 1957 y alerta sobre los escasos niveles en ciencias y matemáticas que tienen los norteamericanos) van a hacer replantearse el papel de la educación pública y reorientar la educación hacia el incremento de la productividad y la competitividad.

Esta perspectiva utilitarista la van a reforzar algunos economistas con la teoría del “capital humano”. Mincer (1958), Schultz (1963) y Becker (1964) aportan estudios empíricos sobre los vínculos directos entre el sistema educativo y el sistema económico en términos de productividad y de recuperación de la inversión. La educación formal de los individuos es una “inversión” de la que los individuos y la misma sociedad recogen beneficios cuantificables, sean estos financieros o no, como ya se había dado

---

Orlando Fals Borda, uno de los fundadores de la sociología colombiana, realizó un trabajo en 1949 entre los campesinos de Chocontá muy influenciado también por la teoría de cultura y personalidad.

cuenta Adam Smith hace años. La educación se abría ahora a los ojos de los estadistas y de los ciudadanos como un camino de “progreso” económico y social, para la colectividad y para cada uno de los individuos, una promesa de igualdad no sólo política sino económica.

Ese ambiente optimista lo expresa el presidente colombiano liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962), que en agosto de 1961 suscribió el convenio “Alianza para el Progreso” patrocinado por los EEUU. En diciembre el presidente John F. Kennedy visitó Bogotá e inauguraron un gran plan de vivienda –que hoy es la gigantesca localidad Ciudad Kennedy- y –muy significativo- una escuela, la John F. Kennedy. La educación había sido

“un medio abominable e ingenioso para elevar una barrera infranqueable entre las clases sociales y perpetuar el monopolio de una pequeña minoría sobre el ciclo completo de la educación [...] No. Hay que abrir a todo colombiano una esperanza cierta, una oportunidad operable, una expectativa legítima. Eso hacen las escuelas” (citado en Helg 1987:215).

A excepción del modelo norteamericano, la secundaria ha sido durante años un fenómeno que no tenía conexión con la escuela elemental para los pobres.<sup>106</sup> Esta última era terminal, o conducía a “artes y oficios”. Sin embargo, desde la década de 1940 empieza a proponerse, en especial desde los organismos internacionales, la integración de los dos sistemas: la primaria elemental de los pobres con la secundaria que había sido exclusividad de las elites y clases medias (no importaba si era un sistema de secundaria confesional como el español o laico como el francés). Hasta ese momento la educación elemental para pobres, la escuela pública, muy poco tenía que ver con la secundaria. Francia en 1959 estableció la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años, y articuló el sistema gracias a los *collèges d'enseignement secondaire* en 1963. En España, por ejemplo, por la misma época en que se fraguaba la integración del sistema dual en el norte de Europa y hasta muchos años después, el Bachillerato era “un coto privado” de la iglesia durante el franquismo: “desde la Guerra Civil hasta 1960 apenas se crearon diez Institutos de Bachillerato” (Lozano Seija 1994:147). Van a ser los Planes de Desarrollo desde 1964 los que van a preocuparse por la construcción de aulas escolares (se estimaba que faltaban 28000 aulas en esa época) y por la

expansión del bachillerato. En Alemania la secundaria reproduce la estratificación social y se da en tres tipos de institución: *Hauptschule*, de 5 años y que conduce al entrenamiento laboral, *Realschule*, de 6 años y hacia ocupaciones de nivel medio y *Gymnasium*, de 9 años y orientada a la universidad. En Colombia, por ejemplo, el más antiguo de los colegios públicos de secundaria que visitamos en nuestro trabajo de campo en Barranquilla, el Colegio Barranquilla para Varones (también existe el Barranquilla para Señoritas), fue fundado en 1908, no para garantizar la continuidad de los estudios de las clases populares, sino como dijo el Gobernador en el solemne acto de inauguración al que asistió la elite barranquillera, para:

“(…) darle a la juventud de este Departamento una fuente donde pudiera apagar su sed de saber y de salvarlo del peligro a que se exponen si por falta de un establecimiento apropiado en el patrio suelo, tenga que buscar el perfeccionamiento en los EE.UU. o en Europa” (Acta de inauguración, Archivo del colegio, 1908).

Otro de los colegios de mayor trayectoria y antigüedad entre los que trabajamos, aunque hoy es un colegio popular, cuando inició era el único colegio público (Liceo de Ibagué, antiguamente Liceo Femenino) pero sólo hasta 1984 se abrió a las niñas de sectores populares y rurales, y en una jornada separada, cuando se inició el bachillerato nocturno.

La cobertura en primaria se acercaba en el “Primer Mundo” al 100% y el acceso empezó a dejar de ser el problema. Los esfuerzos de los gobiernos se orientarían ahora hacia los resultados de los estudiantes. Para ello se disponía de las tecnologías adecuadas, como los tests para medirlos y el desarrollo del conductismo como marco teórico que permitiría el desarrollo de nuevas tecnologías de enseñanza más centradas en los resultados medibles y observables.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Ya señalamos cómo Collins muestra que en realidad, a pesar de la conexión entre ambos sistemas, gracias al credencialismo y a una serie de mecanismos de exclusión que establecieron los *colleges* prestigiosos y de elite, el sistema norteamericano resultó también siendo dual.

<sup>107</sup> Por ejemplo, el texto de Robert Mager, *Preparing Instructional Objectives* (Palo Alto, California: Fearon, 1962) planteaba que en un proceso instruccional había que identificar el comportamiento esperado del alumno, las condiciones bajo las cuales éste se daría, y un criterio que hiciera posible medir su comportamiento. Debía formularse en términos de objetivos así: “Al final del período de instrucción, cuando se le pida que lo haga, el estudiante será capaz de escribir un ensayo de 200 palabras con no más de dos errores de ortografía, un error en puntuación y ninguno en gramática”. Los años 60 y buena parte de los 70 estuvieron dominados por lo que se denominó la “tecnología educativa” y el “diseño instruccional” de corte netamente conductista.

Sin embargo, la expansión de la secundaria va a requerir también una serie de adaptaciones, como una mayor diversificación de ésta para responder a una juventud que no necesariamente va a seguir trayectorias de tipo académico, la introducción de lógicas y tecnologías pastorales similares a las de primaria para manejar la disciplina y para orientar dichas trayectorias, y la sofisticación en los instrumentos de medición de resultados para ir filtrando los estudiantes que pasarían al nivel universitario. La combinación de estos elementos va a configurar una secundaria denominada en Gran Bretaña “integral” (*comprehensive*), o las *high schools* norteamericanas.

En este contexto van a cobrar mayor sentido la identificación y administración de otros tipos de desigualdad de los que ya hemos hablado (raza, etnia, género, discapacidad...), más en la medida que las escuelas se diversifican y ofrecen asignaturas electivas y énfasis, y facilitan trayectorias más diversas. Los indicadores se multiplican, pues ya no son sólo las clasificaciones de estratificación socioeconómica. Por otra parte, en sociedades con sistemas escolares descentralizados y diversos como el norteamericano y el británico, van a aparecer estudios para incluir la variable de la influencia del centro educativo en el desempeño, como veremos al hablar del “efecto de centro”.

Pero en Colombia, a pesar del optimismo del presidente Lleras, la promesa no se hizo realidad. En su gobierno construyó 22.000 aulas, pero no todos sus sucesores siguieron este ritmo, y el crecimiento demográfico tuvo su impacto. La gráfica que elaboramos para mostrar el crecimiento de la matrícula a lo largo del siglo XX (Gráfica 1) nos mostraba cómo el impulso en la primaria se mantuvo relativamente constante hasta 1977 en que se estancó. Un fenómeno similar se dio en el resto de los países “en desarrollo” por la recesión económica mundial de 1973 (la denominada “crisis del petróleo”) y por la crisis de la deuda externa en los 80. Por el contrario, el crecimiento fuerte de la secundaria sólo se inició hasta 1992, aunque se estancó hacia 1997. Más aún, la Constitución de 1991 únicamente consagra el derecho a la educación hasta los 15 años, es decir, hasta 9º grado (un año menos que la ESO o el *collège* francés). 10º y 11º (media, bachillerato o lycée) están todavía esperando una reforma constitucional y, aunque algunos hablan de la conveniencia del grado 12º, éste no existe ni en los colegios privados de elite, únicamente en los binacionales. La expansión de la secundaria es algo que Colombia no ha asumido todavía en serio.

En EEUU, con un sistema descentralizado y flexible, y con una secundaria prácticamente universal, ya desde los años 60 hubo numerosos estudios desde perspectivas teóricas diferentes.<sup>108</sup> Pero el estudio que marcó el debate fue, sin embargo, el de James S. Coleman a partir de un mandato del *Civil Rights Act* de 1964 donde se pretendía averiguar qué grado de desigualdad de oportunidades había entre grupos raciales, étnicos y sociales, y a qué aspectos del sistema educativo se le podía imputar esta desigualdad. Para ello se basó en una macro encuesta a 645.000 estudiantes y concluía que el mayor impacto en la desigualdad estaba por fuera de la escuela, en el nivel escolar de los padres, frente a otros factores considerados como los institucionales, la calidad de las profesoras o la actitud de los estudiantes ante el estudio (Coleman 1966 y 1990). El estudio recibió una publicidad notoria y generó acalorados debates públicos y académicos en torno a un tema que sigue hasta hoy con modelos estadísticos cada vez más sofisticados. Una buena parte de la producción de los organismos internacionales a cargo de economistas y sociólogos se mueve dentro de este paradigma, pretendiendo encontrar la piedra filosofal del mejoramiento educativo de la población, las claves para la intervención experta, el punto exacto donde el Estado debe invertir sus recursos para lograr una mayor eficiencia del sistema en lograr sus resultados.<sup>109</sup> Y una vez mostrado que el Estado, los gobiernos y los organismos internacionales están financiando estudios y haciendo hasta lo imposible para que todos los niños tengan las mismas oportunidades para aprender igual, la desigualdad real, aunque no se reduzca, se hace más “justa”, legítima y natural.

En Francia, por la misma época del informe Coleman, Paul Clerc desde el Instituto Nacional de Estudios Demográficos, realizaba otra macro encuesta con una muestra de

---

<sup>108</sup> Ralph Turner con sus estudios de movilidad social por padrinazgo y por competencia, siguiendo un poco a Parsons; Peter M. Blau y Otis Duncan utilizando métodos de análisis causal a partir de los censos oficiales.

<sup>109</sup> Para ello se han establecido distinciones y precisiones en el concepto de “igualdad de oportunidades”, en relación con los indicadores mensurables: a) igualdad de acceso, como las probabilidades de los niños de diferentes grupos sociales de lograr ingresar al sistema escolar (tasas de cobertura); b) la igualdad de sobrevivencia es lo mismo pero en relación con las probabilidades de permanecer en el sistema escolar (tasas de deserción); c) igualdad de producción o de salida (*output*) referida a las probabilidades de aprender las mismas cosas en el mismo nivel en un punto definido del sistema escolar (tasas de repitencia y resultados en tests); d) igualdad de resultado (*outcome*), las probabilidades de que vivan vidas relativamente similares al salir de la escuela y como resultado de la escolarización (ingresos iguales, trabajos del mismo estatus, similar acceso al poder político, etc.) (correlación entre trayectorias escolares y laborales). Si bien estos tipos de igualdad se relacionan entre ellos, los tres primeros tipos tienen más que ver con el mismo sistema educativo y, aunque responden también a variables externas, la escuela en principio puede ejercer un mayor control sobre ellas. El cuarto tipo de igualdad escapa con mucho a la escuela y se relaciona más con el mercado laboral y otro tipo de factores sociales (Farrell 1998).

17.461 alumnos del curso 1961-1962 para analizar la influencia de la condición social del cabeza de familia sobre el desigual éxito escolar (Bulle 2000:275). En los años 70 varios sociólogos hicieron una lectura diferente de las series estadísticas de los estudios de Husén y de las estadísticas oficiales del Estado francés. Cuestionaron el optimismo sobre las capacidades igualatorias de la escuela. Bourdieu y Passeron (*Les Héritiers*, 1964; *La reproduction*, 1970) mostraron el papel de la educación en la reproducción del capital cultural de las clases sociales. Raymond Boudon, que empezó estudiando los problemas de la movilidad social,<sup>110</sup> terminó atrapado más de veinte años en la sociología de “*l'inégalité des chances*” en la escuela; en su primer libro sobre el tema abordaba las consecuencias de la democratización y la masificación de la escuela en la movilidad social intergeracional y afirmaba que la desigualdad de oportunidades y la desigualdad económica eran las “más refractarias al cambio” (1973:12).<sup>111</sup> Boudon critica los modelos factoriales y adopta un modelo complejo cuyo núcleo reside en el análisis de los campos decisionales, campos influidos por factores externos y por efectos de agregación. Pero en síntesis, como él mismo plantea en un trabajo reciente, puede reducirse a la combinación de dos factores: un factor institucional, que tiene que ver con los caminos en que se bifurca o se puede bifurcar el recorrido de un niño a lo largo de su permanencia en el sistema escolar; otro factor “psicosociológico”, que son las decisiones, las elecciones que hacen las familias y los individuos frente a esas rutas posibles, decisiones que están marcadas por su posición social (Boudon, Cuin, y Massot 2000:30). Duda que desde la escuela se pueda hacer algo realmente efectivo y cuestiona los programas de origen norteamericano de tipo “compensatorio” para los niños de posición social muy baja. Ampliar el tronco común y evitar las ramificaciones, en teoría igualaría más a todos, pero haría imposible la escuela, tanto para los estudiantes que perderían su interés, como para las profesoras, que tendrían que lidiar con estudiantes desmotivados. La clave para él está en garantizar económicamente la permanencia en la escuela de los que no tienen recursos para ello y atenuar la influencia del factor más determinante en la desigualdad de oportunidades: la elección de los padres y los individuos. Y para ello, propone “reforzar la dependencia de la carrera escolar del alumno con respecto a sus resultados” (Boudon, Cuin, y Massot 2000:31),

---

<sup>110</sup> Regine Sirota (1997) sostiene que en realidad en esta época nunca hubo una sociología de la educación en Francia, sino de la “movilidad social”.

<sup>111</sup> Boudon define la “desigualdad (social) de las oportunidades ante la enseñanza” como “la diferencia, en función de los orígenes sociales, en las probabilidades de acceso a los diferentes niveles de la enseñanza y particularmente a los niveles más elevados”. Ésta no se puede expresar con una sola cifra, pues “hay una desigualdad de acceso a cada uno de los niveles escolares en función del origen social” (Boudon, Cuin, y Massot 2000:10).

es decir, concentrar la labor escolar en el conocimiento y en el aprendizaje, y reforzar el sistema meritocrático, especialmente en la secundaria.

Mientras unos sociólogos como Boudon siguieron empeñados en encontrar una explicación sociológica al problema durante varios años, hasta llegar a formular una compleja “axiomática de la desigualdad de oportunidades”, o Basil Bernstein su teoría de los códigos restringidos, algunos economistas de tradición marxista utilizaron los resultados para deslegitimar moralmente a la escuela capitalista.<sup>112</sup> Es decir, que la moderna sociología de la educación, la que rompe el paradigma funcionalista, tiene su origen probablemente en este contexto y en la reflexión en torno a esta problemática.

Igualmente, la antropología de la educación surge en esta misma época en EEUU y también centrada en el problema de las desigualdades sociales alimentadas por la escuela. Mientras que la sociología buscará principalmente explicaciones estructurales, la antropología entrará a las escuelas y tratará de abrir esa caja negra que es el aula ayudada de la etnografía para entender el fracaso de “los negros” en sus trayectorias académicas y laborales, o el rechazo a la escuela de las minorías o de las colonias.

En Colombia, la sociología y la antropología de la educación de estos años van a estar dedicadas también al problema de la movilidad social, y a otros temas conexos propios de la problemática de un país “tercermundista” o “subdesarrollado” –como se decía en ese momento–, como las relaciones entre educación y desarrollo, y a los movimientos estudiantiles universitarios que alimentaban la izquierda y la guerrilla en crecimiento (Cataño 1989). Los pocos trabajos sobre educación de corte etnográfico van a provenir de un macro proyecto a nivel latinoamericano financiado por el Centro de Desarrollo e

---

<sup>112</sup> Nos referimos al estudio de Bowles y Gintis (1976) *Schooling in Capitalist America* (Basic Books, New York). En un trabajo más reciente (Bowles y Gintis 1998) argumentan en contra de la teoría del capital humano y de la forma como se ha construido la relación entre escolaridad, productividad e ingreso individual. El argumento central plantea que prácticamente todos los estudios sobre la relación entre escolaridad, productividad y mercado de trabajo presuponen una sociedad de mercado walrasiana donde las relaciones de poder entre empleador y empleados no se consideran, ni forman parte de la lógica del mercado bajo el supuesto de que ningún trabajador es presionado para permanecer en una empresa y de que es libre para buscar otro trabajo si se siente presionado o explotado. Partiendo de una lectura del mercado de trabajo desde el marxismo y desde las teorías del conflicto, empiezan a encontrar otro tipo de vínculos entre escolaridad y mercado laboral que abren otras perspectivas. Por ejemplo, pierden peso el credencialismo y las habilidades cognitivas; emergen desigualdades significativas entre personas con el mismo nivel de escolaridad (*residual inequality*); cobran sentido económico los mecanismos clasificatorios de los empleadores que no se basan ni en las credenciales ni en las habilidades cognitivas en para estimular la competencia al interior de las empresas; pierde peso el currículo explícito frente al

Investigación Internacional del Canadá a comienzos de los 80 (Avalos 1989) centrado en la “efectividad del maestro” y el “fracaso escolar” en la educación primaria de “los hijos de los pobres”, como diría el título del informe final. Para este trabajo se constituyó una red de investigación sobre educación basada en métodos cualitativos y en técnicas etnográficas ante la insatisfacción de los macro estudios cuantitativos centrados en el modelo de insumo-producto, y que va a tener un impacto importante a nivel del subcontinente. La red vinculó también a la Universidad de Texas (Austin) y al Instituto Politécnico Nacional de México (con la participación muy influyente de Elsie Rockwell). En Colombia el trabajo se realizó en Bogotá y en sus alrededores (La sabana) coordinado institucionalmente por la Universidad Pedagógica Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y dirigido por una uruguaya, Araceli de Tezanos. Los antropólogos no participaron en el proyecto. El estudio, que analizaba sobre todo las interacciones verbales en el aula, terminó en buena parte culpabilizando a las maestras del fracaso escolar, lo mismo que una serie de estudios posteriores del sociólogo Rodrigo Parra Sandoval. Por esa misma época, la antropóloga Myriam Jimeno y Adolfo Triana realizaban un estudio histórico y de campo sobre la situación de la educación indígena en Colombia a cargo de la iglesia católica (Jimeno y Triana Antorveza 1985).

Lo curioso de la gran mayoría de estas investigaciones es una cierta coincidencia que pareciera depender de las posturas metodológicas. Los estudios cualitativos y etnográficos centrados en el aula, como se enfocan en el micromundo de un salón de clase donde las interacciones se dan básicamente entre la maestra y los estudiantes, suelen culpabilizar a ella del fracaso escolar. Los estudios sociológicos basados en encuestas y censos para analizar trayectorias escolares y profesionales suelen atribuir a la posición social de los padres el origen de las desigualdades de oportunidades de los alumnos y el fracaso escolar. Si en principio han sido los macro estudios estadísticos los que han marcado las políticas de los organismos internacionales y de las grandes potencias, y si todos ellos señalan que en la desigualdad socioeconómica y cultural de las familias está el origen del fracaso escolar y de las desigualdades posteriores atribuidas a la escuela ¿por qué no se han atacado las desigualdades sociales en lugar de pretender que la escuela abriera las puertas al progreso y a la igualdad de oportunidades?

---

poder explicativo de las interacciones sociales en la escuela o las habilidades sociales como

El informe de la *National Commission on Excellence in Education*, “Una carta abierta al pueblo americano”, en abril de 1983 (*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*),<sup>113</sup> bajo la presidencia de Ronald Reagan, va a ser el punto de referencia que iniciará las reformas educativas neoliberales. El informe, en un tono dramático y apocalíptico se fundamenta precisamente en los resultados de los estudiantes en las pruebas comparativas internacionales y en los tests. Básicamente el argumento del informe es que la escuela secundaria comprensiva, integral, para todos, pero diversificada, de orientación práctica y aplicada según la tradición de John Dewey no ha funcionado y no ha dado sus resultados. Es necesario un ajuste y una reingeniería del sistema, tender a la “excelencia” y aumentar la competitividad, pero esa historia ya la hemos contado en páginas anteriores.

Sin embargo en Colombia, en los años 70<sup>114</sup> la situación se leía desde otra clave. Los que hablaban –o hablábamos- de igualdad en el campo educativo no pensaban en “afinar” el sistema, o comparar resultados académicos o trayectorias laborales. De la teoría de la reproducción se tomaba la parte más sistémica, la que encajaba más con Althusser y su teoría del Estado. La igualdad no era algo que se lograra mejorando la escuela ni al interior de la escuela, prolongándola en el bachillerato o sacando puntajes similares a las élites y las clases medias. La escuela pública y popular no se pensaba como un espacio pluralista, sino “de clase”, al servicio no de la igualdad de las trayectorias laborales o de una igualdad académica, sino de la toma del poder para fundar una sociedad más igualitaria, pero desde una perspectiva de clase proletaria y

---

disciplina, fiabilidad, perseverancia.

<sup>113</sup> Transcribimos algunos párrafos del informe: “Our Nation is at risk. Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the World (...) If an unfriendly foreign power had attempted to impose on America the mediocre educational performance that exists today, we might well have viewed it as *an act of war*. As it stands, we have allowed this to happen to ourselves. (...) Our society and its educational institutions seem to have lost sight of the basic purposes of schooling, and of the high expectations and disciplined effort needed to attain them (...). *Knowledge, learning, information, and skilled intelligence are the new raw materials of international commerce* and are today spreading throughout the world as vigorously as miracle drugs, synthetic fertilizers, and blue jeans did earlier. If only to keep and improve on the slim competitive edge we still retain in world markets, we must dedicate ourselves to the reform of our educational system for the benefit of all--old and young alike, affluent and poor, majority and minority. Learning is the indispensable investment required for success in the "information age" we are entering.

<sup>114</sup> Lo que sigue se basa en recuerdos personales como profesor en un colegio privado entre 1976-80 y como investigador y educador de adultos en una ONG que surgió en esa época (Dimensión Educativa). Usaré un lenguaje intencionalmente poco riguroso desde las fuentes ideológicas que se mencionan, pues queremos plasmar de forma más bien narrativa el tipo de discurso que circulaba de boca en boca.

popular. Esto, en el fondo era poco “marxista”, pues en las pocas páginas que Marx le dedica a la escuela, no se muestra muy confiado de su potencial en este sentido.

El movimiento político era intenso en los 70 y comienzos de los 80. El temor de los norteamericanos por el ejemplo cubano y que los llevó a diseñar la “Alianza para el progreso” se hizo realidad. Allende, en Chile, había mostrado que sí se podía tomar el poder pacíficamente, aunque la desilusión fue rápida con Pinochet; luego fue el sandinismo en Nicaragua, y el proceso salvadoreño. Se vivía un optimismo en la izquierda y se estaba convencido de que el cambio en Colombia iba a ser inminente: movimientos campesinos como el de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) -el más importante en el continente-, movimientos indígenas como el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), los grupos guerrilleros, el movimiento sindical, los impresionantes paros nacionales. Entre las maestras, el movimiento sindical logró importantes conquistas a finales de los 70, como el Estatuto docente de 1979 después de una larga huelga donde hubo maestras detenidas y destituidas que luego hubieron de ser reintegradas (y cuya influencia llegó con profundidad hasta 1994, como vimos con la Constituyente de 1991 y la Ley General de Educación). El movimiento de las maestras no fue sólo sindical, sino social y cultural, y se denominó “Movimiento pedagógico” (1982).

La iglesia católica no fue ajena a este movimiento y, si bien siempre estuvo muy dividida en su seno y en Colombia la “izquierda” fue la minoría, la teología de la liberación marcó esa época. Se habló de inserción entre los pobres y los religiosos y religiosas se fueron a vivir a los barrios de invasión –a la manera de los curas obreros en Europa por esa misma época-. Algunos religiosos de esta línea lograron controlar una parte de los colegios católicos, en especial aquéllos ubicados en barrios populares o que tenían un origen asistencial o de beneficencia. En estos colegios empezaron a circular discursos de izquierda y los estudiantes a vincularse a procesos de lucha. En clase de música se enseñaban canciones como “La lora proletaria” de Jorge Velosa (en ese momento conocido como JL en la clandestinidad) o “Hermano dame tu mano”, de Mercedes Sosa, u “Hombres nuevos”, canción religiosa de vocabulario utópico socialista. En los colegios de clase media y alta, se concentraron los religiosos que no compartían la teología de la liberación. Algo similar sucedió en los territorios indígenas, como vimos anteriormente, y las organizaciones indígenas trataron de cooptar o

arrebatat las escuelas que no cambiaron su enfoque, para su movimiento social, político y étnico.

Por fuera de la escuela, con los adultos, se iniciaban procesos de educación para “la liberación”: escuelas sindicales, grupos de estudio, grupos de alfabetización. La iglesia católica hablaba de “comunidades de base”. En estos grupos, al igual que en las primeras épocas de la escuela cristiana, coránica o talmúdica, se enseñaba a leer para la salvación -en este caso no individual- colectiva, de la clase obrera, del proletariado, de los sectores populares, de una etnia. Los obreros y los indígenas estudiaban especialmente legislación laboral, unos, e indígena otros. La mayoría de los indígenas adultos analfabetos en los años 70 aprendieron a leer sobre los documentos coloniales que fijaban los linderos de sus resguardos, ahora en poder de terratenientes, y sobre las leyes que defendían los derechos indígenas. Los textos de lectura en los grupos de estudio y de alfabetización no eran la Biblia, ni las cartillas que invitaban a las buenas costumbres, sino cartillas con frases como “la tierra para el que la trabaja”, o “el pueblo unido jamás será vencido”. Obviamente, los planteamientos del brasileño Paulo Freire, con su método de lectura basado en frases generadoras tomadas de la problemática social de las clases populares, y orientado hacia su “liberación”, fueron ampliamente utilizados. La perspectiva profundamente humanista cristiana de Freire –era clara su influencia de Emmanuel Mounier- y el pastoralismo cristiano de su método orientado, no a la autoconciencia o autoexamen del individuo, sino a la autoconciencia del colectivo de “oprimidos”, encajaba muy bien con los procesos de toma de conciencia de clase de la izquierda y del nuevo “pueblo de Dios” de la teología de la liberación. Este pastoralismo, releído hoy en sus fuentes escritas, era –en principio- respetuoso del “pobre”, como se decía. Igual que el manual de la escuela de formación moral del reformador Stow en el siglo XIX, que sostenía en contra de las escuelas monitoriales que no se podía entrenar a volar a un pájaro en una jaula y que era necesaria la libertad, y los espacios “naturales” donde se expandiera el niño y así poder observar sus comportamientos cotidianos (y para ello se inventa el recreo moralmente vigilado) (Hunter 1998). Es en un ambiente de libertad donde la labor pastoral de la maestra va poder intervenir para promover el autoexamen y el autodisciplinamiento. En el método de Freire fluye este respeto por el otro, por su libre expresión que, a través de la labor pastoral, no de la maestra (“nadie educa a nadie”), sino del mismo sujeto colectivo, el grupo de estudio, irá modelando la conciencia de clase y su liberación, al mismo tiempo

que se autoproduce como sujeto colectivo, como “clase” en el sentido marxiano (grupo movilizadado en pos de objetivos comunes y contra otra clase).

Sin embargo, en la práctica, lo más frecuente en esos años no fueron los procesos de “autoconciencia colectiva” regulados por un sujeto colectivo, sino que lo que vivimos fueron procesos de adoctrinamiento y de un dogmatismo severo. Los líderes sindicales, los activistas políticos y culturales, las maestras, se debatían entre la “expresión” espontánea de los sectores populares, y la disciplina de partido, la vanguardia, la doctrina, la consigna, lo políticamente correcto, la doctrina marxista como dogma (leída en sus fuentes originales como una Biblia, o en su versión en “manual” de Marta Harnecker, o en la modalidad catequística de los nuevos catecismos o cartillas de alfabetización y de educación popular que proliferaron en esa época y en los que participamos como coautores).

En últimas, lo que se cuestionaba en ese momento no era la escuela en sí, no su carácter inequitativo (en el sentido de desigual), sino el que se hubiera puesto al servicio del *statu quo*, de la dominación de los pobres por parte de los ricos. De lo que se trataba ahora era de apropiársela para ponerla al servicio de un proyecto de liberación y de toma del poder. Y, en los lugares en que se logró esta apropiación, fundamentalmente se siguieron utilizando las mismas tecnologías pastorales de la escuela. Tanto las más autorreflexivas -colectivizadas-, como las más directivas, autoritarias o dogmáticas. Una vez tomado el poder, se podría empezar a hablar de la construcción de una sociedad igualitaria y de una escuela para un proyecto igualitario de sociedad. Es decir, que los que hablaron de igualdad en los años 70 y 80 desde la escuela en Colombia, no estaban en la tesitura del debate francés de la “*inegalité des chances*”, ni del debate británico de los códigos restringidos, ni del norteamericano de la igualdad de oportunidades frente a la raza, la etnia o el sexo. Tampoco estaban preocupados por los indicadores de resultados académicos más bajos de los sectores populares. Los trabajos de sociología y antropología con enfoques cualitativos y etnográficos fueron rechazados por las maestras porque terminaban culpabilizándolas de las desigualdades sociales y culturales, cuando en realidad en las educadoras se encontraba buena parte de la vanguardia ideológica, de los intelectuales orgánicos del movimiento de izquierda.

Los colegios privados que no se comprometieron con estos procesos políticos, siguieron sus dinámicas propias. Las escuelas y colegios públicos que no adoptaron esta propuesta programática de la izquierda centraron sus preocupaciones en responder a las iniciativas estatales de las reformas curriculares de los años 70 y 80 que se denominaron la “Renovación curricular” donde se introducían las nuevas tecnologías de enseñanza de origen conductista skinneriano y de programación por objetivos. Paradójicamente, mientras desde la izquierda se fortalecían las tradicionales tecnologías pastoralistas de la escuela, ahora colectivizadas, desde la administración —y por influencia, obviamente, de las misiones y recomendaciones de los expertos norteamericanos- se implementaban nuevas tecnologías centradas en la eficiencia y en la productividad con claras reminiscencias del sistema monitorial y del taylorismo. Sin embargo, la introducción de estas tecnologías de enseñanza no estuvo asociada a retóricas de la “igualdad”, sino de la “eficiencia” y la competitividad (Martínez Boom, Noguera, y Castro 2003) (Miñana Blasco 2000).

Y es que no tenía mucho sentido enarbolar las banderas de la igualdad de acceso o de resultados en un país donde, como vimos, en los años 70 e incluso en los 80, más del 40% de la población escolar no asistía a la escuela y llegaba únicamente hasta el 5º grado. El problema era lograr acceder, simplemente eso, lograr entrar en el sistema, no la igualdad o desigualdad que producía el sistema.

El discurso de la igualdad escolar llegará en la práctica mucho más tarde, con las evaluaciones internacionales y nacionales de resultados en lenguaje y matemáticas, con la medición de los resultados académicos, con la comparación estadística de las trayectorias escolares de una población en su mayoría ya escolarizada. Dos prestigiosos economistas del *think tank* de Planeación Nacional, académicos y banqueros, en su último libro (2005) donde proponen cómo armar el “rompecabezas” para salvar al país de la “desigualdad y la pobreza” y lograr el “crecimiento”, siguen repitiendo las teorías del “capital humano” de Gary Becker de hace cuarenta años (1964) y recientes estudios factoriales donde asocian “calidad” de la educación y movilidad social para justificar desde la economía la importancia de la “calidad” de la educación. Lo que nos va a dar la igualdad y el crecimiento económico ahora ya no es la educación como se decía antes, pues ya casi todos la tienen, sino su calidad:

“Si la tarea de hace cincuenta años consistió en llevar algún tipo de educación básica a todos los colombianos, hoy, cuando este objetivo

está al alcance de la mano, la meta de la presente generación debe ser la de igualar la calidad de la educación de todos los jóvenes de Colombia. De otra forma, la sociedad colombiana nunca podrá ser justa e igualitaria” (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:144).

Unos pocos años antes, el Plan Sectorial de Educación de la administración Peñalosa/Vélez en Bogotá (1998-2001) afirmaba igualmente:

“la educación es una condición indispensable para lograr una sociedad más igualitaria, y puede compensar en parte las condiciones de pobreza a las que están sometidos muchos de nuestros conciudadanos (...) no tenemos desde el Estado la capacidad para hacer óptimo el hábitat individual de cada uno de los niños del Distrito, pero sí estamos en capacidad de ofrecerles ambientes educativos adecuados y placenteros. Buscaremos que la infraestructura educativa de los más pobres esté a la altura de la que tienen los mejores colegios” (Colombia. Secretaría de Educación del Distrito Capital 1998:3-4).

Algo similar dirá, pero concretando más qué es eso de la calidad, el discurso del Ministro de Educación Francisco José Lloreda Mera<sup>115</sup> en la presentación de los *Estándares Curriculares de Matemáticas, Lengua Castellana, y Ciencias Naturales*, y de los *Lineamientos Curriculares de Ciencias Sociales* en la ciudad de Santa Marta (Magdalena), el 18 de mayo de 2002:

“(...) Si damos una mirada a la distribución de activos y de ingreso para medir la desigualdad, debemos concluir que la concentración de uno y otro en pocas manos indica que del progreso económico se benefician unos pocos. Según el DNP, mientras el 20% más pobre apenas percibe el 2.3% del ingreso total, en el otro extremo, el 20% más rico obtiene cerca de las dos terceras partes de este ingreso. Una realidad dolorosa que nos obliga, sin desconocer los avances ciertos en lo económico y lo social, preguntarnos en qué estamos fallando. E interrogarnos sobre el papel de la educación en este escenario dantesco.

Identificaríamos diversos factores, acompañados seguramente de discusiones ideológicas. Hablaríamos del modelo económico, de la violencia política, de los partidos y del Estado. Sin embargo, y pese al interés creciente del país por los temas educativos, no es apresurado afirmar que no reclamaría la atención debida. Ahí radica uno de nuestras principales equivocaciones sociales, en no entender que el

---

<sup>115</sup> Joven conservador, hijo de un prestigioso político conservador también ex ministro de educación, e industrial del Valle del Cauca, en el gobierno del también conservador Andrés Pastrana, hijo también de un expresidente conservador. El discurso es un bello ejemplo de retórica ministerial, probablemente elaborado por un funcionario que se leyó un manual para ello, y donde cada tres párrafos se cita una frase célebre de un estadista también célebre y tomada de un libro de frases célebres como “No se gobierna con palabras, explicaciones o teorías, se gobierna con hechos” decía Napoleón”, o “John Kennedy, decía que ‘el objetivo de la educación es preparar a los jóvenes para que se eduquen a sí mismos el resto de sus vidas’”.

bienestar y la educación van de la mano; que el nivel de ingresos de las personas guarda una correlación con su nivel educativo. En fin, que una educación de calidad es una herramienta eficaz contra la pobreza (...).

Si creemos en la relación entre educación y pobreza, si hay consenso en que la educación debe ser de calidad, y si consideramos que esa educación (de calidad) no debe discriminar entre ricos y pobres como hoy día ocurre, no tenemos mejor opción que la de los estándares. Estos, si los entendemos y aplicamos bien, se constituirán en el eje de una revolución educativa sin precedentes en el país. Nos ayudarán a cerrar la brecha dolorosa entre colombianos, nivelando por lo alto y no por lo bajo como ha venido ocurriendo de tiempo atrás.

Los estándares, en la medida en que son concretos, son un referente de lo que deben aprender los estudiantes y lo que deben saber hacer con lo que aprenden. Son una guía amigable para los maestros pues les permitirán hacerle un seguimiento pormenorizado a sus educandos, teniendo claras las metas de aprendizaje. Eventualmente, las notas dadas a un estudiante en un colegio por una tarea similar, se asemejará a la otorgada en los demás, pues el estándar de aprendizaje no será el nivel del curso o el rendimiento (bueno, regular o malo) de los demás, como ocurre hasta la fecha creando una enorme desigualdad.

Si creemos en una sociedad más equitativa, por lo menos en el acceso a las oportunidades; si nos mortifica el que los estudiantes del Putumayo y el Chocó están aprendiendo menos que los de Antioquia o Bogotá; si nos angustian las diferencias entre instituciones, sean públicas o privadas; si creemos que todos los estudiantes del país independientemente de su origen y su situación social y económica, étnica, religiosa o cultural, deben saber más o menos lo mismo; si nos preocupa que las editoriales tengan tanta injerencia en la definición de lo que deben aprender los niños, entendemos la importancia de los estándares”.

El Ministro nos está respondiendo la pregunta que dejamos abierta páginas atrás. Su gobierno, aunque la ha cuantificado y medido –y precisamente por ello-, no está interesado en resolver la desigualdad socioeconómica de su población. Únicamente gestionar la “igualdad de oportunidades” y la “igualdad de resultados” en las pruebas estandarizadas. Tal vez es poco, pero si vinculamos retóricamente la igualdad de resultados (la “calidad”) con “salir de la pobreza”, puede ser mucho. En la terminología de los estadistas de la educación, de los economistas planificadores, el discurso del Ministro no habla en el fondo de “igualdad”, sino de “calidad”. Les haremos caso a los estadistas y seguiremos con el tema más adelante cuando hablemos de lo pasó en los 90 en Colombia con “la calidad”.



## 6. Eficiencia: hacer más con menos

De las tres “diosas” de la administración pública de hoy -equidad, eficiencia y calidad-, a la manera de las Horas griegas, la equidad –Diké, la justicia- es la más noble. Pero la laboriosa, la que hace el trabajo, la que pone orden, es Eunomía, la eficiencia. En un contexto donde los sentidos de la educación están siendo cuestionados y no son fáciles de legitimar y de precisar, donde es difícil determinar el destino más adecuado de los impuestos, al menos -como plantean los libertarios- hay que ser eficiente en la forma como se gastan los recursos. En la eficiencia reside el quid de la administración pública hoy.

No obstante, equidad, eficiencia y calidad se mimetizan y entrecruzan en los discursos oficiales. Por ejemplo, *El salto educativo*, programa sectorial de gobierno del Presidente Samper (1994) planteaba que la deficiente calidad de la educación explicaba los problemas de eficiencia (cobertura y retención), mientras que la administración siguiente (Pastrana) en el *Plan educativo para la paz* definió la eficiencia como “la calidad alcanzada (medida por las pruebas de saber) en relación con los recursos financieros invertidos (gasto por alumno)” (1999).

La ideología neoliberal ha construido una “crisis” de la educación concebida como un problema de gestión y de eficiencia, y en torno a la eficiencia es donde la administración despliega un arsenal de recursos, de tecnologías, de estrategias, es decir, el saber experto de las -ing y de las -ation: *restructuring, reinventing, reengineering, outsourcing, rightsizing, privatizing, planning, financing, managing, deregulation, liberalization, decentralization*. Como ya señaló Weber, en el Estado moderno, el verdadero dominio, no consiste “ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración” (1964:1060).

La eficiencia está también en el corazón de la lógica que rige el mundo de las profesiones modernas. “El diseño (...) se constituye en el núcleo de cualquier formación profesional, es el principal aspecto que distingue a las profesiones de las ciencias. Las escuelas de ingeniería tanto como las de arquitectura, comercio, educación, derecho o medicina están básicamente preocupadas por el proceso de diseño” (Simon 1969). Y la esencia del diseño está en “idear líneas de acción destinadas a cambiar las situaciones existentes que se presenten” tendiendo a una “optimización de métodos”. El problema más característico a resolver consiste en perfilar una descripción operativa de las relaciones formales involucradas (Glaser 1976:6). Los saberes académicos y profesionales útiles en los campos de las reformas educativas (educación, administración, gerencia, ingeniería...) van a estar orientados por la lógica de la eficiencia y el diseño.

## 6.1. Planificación, políticas y eficiencia

La planificación, como casi todas las tecnologías, proviene del ámbito de la guerra. La madre de la planificación es la estrategia y la herramienta de la planificación es el plan. De la guerra pasará a diferentes ámbitos de intervención del Estado, entre ellos la educación.

### 6.1.1. La planificación educativa en América Latina y en Colombia

Benno Sander (1996) distingue cinco principales perspectivas teóricas que caracterizaron históricamente la administración de la educación en América Latina hasta 1980: jurídica, tecnocrática, comportamental (*behavioral*), del desarrollo (*developmental*) y sociológica. Consideramos –a diferencia de Sander que las presenta con un marcado sabor evolucionista- que éstas no han sido sucesivas, sino más bien acumulativas. Por ejemplo, la racionalidad jurídica sigue hoy vigente al lado de posiciones altamente tecnocráticas y, a pesar de las críticas de las ciencias sociales al mismo concepto de desarrollo, sigue campeando por los informes internacionales y los planes de “desarrollo” de cada gobierno. Más aún, la última propuesta de la UNESCO y de la OEA se denomina “desarrollo humano”.

Durante la colonia primó una perspectiva jurídica en la forma como se abordaba el gobierno de la educación por parte de las autoridades: deductiva, “normativa y vinculada estrechamente a la tradición del derecho administrativo romano, interpretado de acuerdo al Código napoleónico” (Sander 1996:13). El ambiente intelectual de España y Francia (y Portugal para el caso brasileño) marcó esta época. A diferencia del “*common law*” anglosajón -que tendía a basarse en evidencias empíricas, experimentación y se orientaba a ser aplicado en circunstancias concretas-, la legislación se convertía en un mecanismo anticipatorio, en un ideal a ser alcanzado, formal. En la regulación de las escuelas católicas fueron muy influyentes las distintas reglas de las comunidades religiosas y, en especial la *Ratio Studiorum* (1586) de Loyola, y

la *Conduite des Écoles Chrétiennes* (1720), de La Salle. En países grandes como Brasil, México y Argentina el positivismo francés orientó posteriormente a los gobiernos con su énfasis en orden, equilibrio, armonía, y progreso en la organización y manejo de las instituciones sociales y políticas a través de modelos normativos y racionales.. También circularon en el continente los modelos benthamistas y monitoriales animados por esta racionalidad durante el XIX. El paradigma positivista sería reforzado en las primeras décadas del XX con las perspectivas tecnocráticas (Weber, Fayol y Tylor), y, posteriormente, con las perspectivas funcionalistas y comportamentales de la escuela psicosocial norteamericana (la Escuela de relaciones humanas).

Del enfoque tecnocrático y científicista que caracterizó los años de la Gran Depresión es una buena muestra la obra de Frederick W. Taylor en 1911 (1984) o la de Fayol (1916). Desde esta perspectiva administrativa que se asemeja a un modelo mecánico, normativo y deductivo, pero a la vez experimental, las “consideraciones políticas, aspectos humanos, y valores éticos generalmente juegan un papel secundario” (Sander 1996:16). Esta pretendida neutralidad política de la administración, su científicismo, tiene su correlato en la teoría política en la separación de poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Es en este contexto donde emerge el concepto de eficiencia como eje que articula la mediación administrativa para que “cada hombre alcance sus máximas posibilidades de eficiencia”, y el personal de la “oficina de planificación, cuya especialidad en el management científico es la de prever y preparar lo que debe de hacerse, constata invariablemente que el trabajo puede hacerse mejor y con menos coste subdividiéndolo en sus partes componentes” (Taylor 1984:21.45). Es decir, que desde el comienzo de la teoría “científica” de la administración, planificación y eficiencia son como dos monedas de una misma cara. La eficiencia aquí es un criterio netamente económico que “revela la capacidad administrativa para producir máximos resultados con mínimos recursos, energía y tiempo” (Sander 1996:40). Se orienta, pues, hacia la productividad en un modelo de *input-output* cerrado, mecánico y racional. Weber, sin pretender ofrecerlo como un modelo a seguir como hace Taylor, también interpreta el ideal burocrático desde la clave de la eficiencia técnica.

Los límites del modelo tayloriano van a llevar a una sofisticación mayor a finales de la década de 1920 con el experimento de la fábrica Hawthorne con los investigadores de la Universidad de Harvard (Mayo, Roethlisberger, Dickson), y donde las perspectivas

etnográficas y antropológicas jugaron un papel importante (Schwartzman 1993). El enfoque comportamental del “movimiento de relaciones humanas” se basa en la psicología social e impulsó la dinámica de grupos, el desarrollo organizacional, el entrenamiento del liderazgo, el análisis transaccional y la teoría de sistemas. Si bien este enfoque no tocó mucho la administración pública y se circunscribió al mundo empresarial, en el campo educativo tuvo su correlato en el auge de la psicología y del psicoanálisis en la primera mitad del siglo XX, y en la “invención” del niño como persona con características propias, diferentes a las de un adulto imperfecto. El enfoque comportamental concibe la organización como un sistema parcialmente abierto, orgánico y natural, a la manera como los etnógrafos habían pensado las pequeñas sociedades aborígenes. Desde esta perspectiva la eficiencia y la planificación taylorista se ven como una primitiva máquina, mecánica, que desconoce los matices, sutilezas, complejidad de las relaciones humanas, y que desaprovecha la riqueza, creatividad e innovación que emerge del trabajo en equipo. La visión ingenieril y maquínica de la perspectiva anterior se desplaza hacia la ingeniería social de la psicología social, y el énfasis en el control de los procedimientos se desplaza hacia los resultados: la eficacia (*effectiveness*). La eficacia se refiere al logro de los objetivos, y este será el siguiente paso de la lógica administrativa en los años 50 y 60: la administración por objetivos.

Sin embargo, las políticas educativas en su conceptualización contemporánea tienen su origen inmediato en la “planificación” o planeación educativa, ligada a las nuevas metodologías provenientes de la economía, impulsadas por los organismos internacionales de la posguerra para manejar los estados-nación y para la reconstrucción de Europa (Plan Marshall), y al concepto de “desarrollo”. En los años 40 no se hablaba de “política educativa”, sino de “planificación”. Si bien el bloque comunista hubo también una racionalidad planificadora generalizada desde los años 30, y Francia logró una influencia notoria en la UNESCO y también en Colombia, Sanders destaca únicamente la hegemonía en América Latina de la perspectiva norteamericana del programa Alianza para el Progreso. El modelo seguía siendo normativo, prescriptivo y economicista, pero resultaba más sensible al contexto, concibiendo la organización como un sistema abierto y adaptativo. Las bases teóricas de este nuevo diseño administrativo estuvieron cada vez más influenciadas por la ecología y la teoría de la contingencia. Aquí se va a producir con el tiempo –según Sander (1996:43)- un

desplazamiento de la eficiencia y la eficacia hacia la efectividad (*responsiveness*) y hacia la rendición de cuentas (*accountability*), cobrando la administración pública un sentido más político en la línea de rendir cuentas ante los electores. Estos conceptos en realidad no son nuevos, a pesar de su emergencia reciente; aparecen ya en la escuela clásica de la administración, pero habían estado confinados al ámbito de la empresa privada. Estos conceptos van a cumplir un papel muy importante, como veremos, en la construcción de los ciudadanos o de los usuarios como clientes. Desde esta perspectiva el énfasis se desplaza de los resultados a la “satisfacción del cliente”. Esto en educación tiene un interés especial pues, en últimas, los resultados educativos a veces son algo etéreos, a largo plazo, difícilmente mensurables. Si se establecen unas metas y luego se demuestra que se cumplieron, el administrador prueba que es un buen administrador y el político que cumple sus promesas electorales.<sup>116</sup>

La educación en esta perspectiva era un factor para el desarrollo, la modernización, la industrialización y el crecimiento económico: “*the driving force of economic growth*”, en el vocabulario de la época.

La participación intensiva de los organismos internacionales, los préstamos “amarrados” a las políticas –o al revés-, las cumbres internacionales y las reuniones multilaterales favorecieron los estudios comparativos y una dinámica de emulación entre los países latinoamericanos y con otros países.

El mismo Sander, siendo funcionario de la OEA, reconoce que en el discurso de los organismos internacionales se habló siempre de “asistencia” técnica y “ayuda” financiera pero que en realidad la relación fue jerárquica e intervencionista y, a la larga, reforzó la dependencia de los países latinoamericanos respecto de los “donantes”, en especial, EEUU (1996:127).

En las grandes potencias (EEUU, Japón, Gran Bretaña, Francia, Alemania –ahora la CE-...) los organismos estatales y los grupos de presión organizados son los rectores de sus políticas educativas. Estos países, si bien se ven afectados por procesos internacionales y globales, tienen estados y sistemas educativos fuertes, centros

---

<sup>116</sup> Como decía un congresista del partido de gobierno en una intervención ante el Congreso en el 2005, “de las 233 metas ya hemos cumplido 160, 42 están en proceso, y 31 van a iniciar”.

académicos con tradiciones arraigadas y con capacidad de integración y de respuesta a las nuevas demandas que reciben. Sin embargo, en los países de América Latina y el Caribe, así como -en menor grado- en los de la península ibérica, el papel de los organismos estatales ha sido asumido por los organismos regionales e internacionales, que son a su vez controlados por las grandes potencias.

Hasta los 80 el organismo internacional más influyente en la política educativa mundial fue la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, fundada en 1945 y con sede en París. Una entidad especializada dependiente de la ONU, con subsedes e institutos en diferentes partes del mundo, con una Oficina Internacional de Educación (OIE) en Ginebra y con un centro de investigaciones y de formación vital para el área que nos ocupa: el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), fundado en 1963 y con una segunda sede en Buenos Aires.

Sin embargo, desde comienzos de los 80 la UNESCO ha venido siendo desplazada en su labor rectora de políticas educativas por The World Bank Group o Banco Mundial, fundado en 1944 (De Tommasi et al. 1996). Si bien el Banco Mundial ha hecho préstamos para el campo educativo desde 1963, e incluso financiaba y financia de alguna forma a la UNESCO (por ejemplo al IIPE), sólo hasta 1980 elaboró un documento de política para el sector educativo, y desde la década de los 90 está jugando un papel central en la política educativa mundial, reemplazando en la práctica a la UNESCO. El Banco Mundial, con un estilo mucho más ejecutivo y menos consensuado que ésta, produce menos investigaciones y documentación sobre la educación, pero a través de la financiación de proyectos locales, nacionales y regionales está teniendo un impacto mucho mayor en la implementación de políticas concretas. Más que declaraciones de principios, planificaciones a largo plazo, grandes investigaciones y labor de difusión, el Banco financia y ha financiado proyectos concretos, especialmente, en países “en desarrollo”.<sup>117</sup> La presidencia se encuentra en Washington y recae en su máximo accionista, EEUU. Para el caso latinoamericano

---

<sup>117</sup> Frente a los miles de documentos y bases de datos que ha producido la UNESCO, muchos de los cuales se pueden consultar en línea o en CD-ROM, la página WEB del Banco Mundial apenas referenciaba en el 2002 38 documentos sobre política educativa y 55 sobre gestión. Lo mismo cabe decir al comparar la sutileza y especificidad de los indicadores elaborados por la UNESCO desde hace años, y la parquedad de los indicadores educativos que maneja el Banco Mundial en sus informes.

muchos de los fondos se gestionan a través del Banco Interamericano de Desarrollo BID (Inter-American Development Bank IDB), creado en 1959 para ayudar a la aceleración del “desarrollo” económico y social en América Latina y el Caribe. A diferencia de la UNESCO, que era una entidad especializada en el campo educativo, científico y cultural, el Banco Mundial y el BID son, en primer lugar, bancos, entidades financiadoras y, en segundo lugar, están centrados en el “desarrollo económico”, e incluyen dentro de sus estrategias globales un componente educativo.

La tercera gran organización internacional que sirve de referente para las políticas educativas es la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD en inglés), fundada en 1961, y continuadora de la Organisation for European Economic Co-operation (una organización fundada en 1948 para la reconstrucción de Europa, y ligada al Plan Marshall). Es una organización conformada por los países más poderosos del planeta, una especie de “*rich man’s club*” (tal como recogen de sus críticos en su página WEB con cierto sentido del humor) y que recientemente se ha ampliado hasta un total de 30 países. La OCDE cumple una serie de tareas de coordinación, de formulación de políticas y de investigación, de modo que se podría establecer un cierto paralelo –salvadas muchas distancias– entre la OCDE de los países ricos y el Banco Mundial para los países pobres. En cuanto a educación el trabajo investigativo en la OCDE es liderado por el Centro para la Investigación en la Enseñanza (Centre for Educational Research and Innovation CERI), con numerosas publicaciones donde se trazan políticas y se monitorean los sistemas educativos y las innovaciones introducidas en los diferentes países de la organización. La importancia de la OCDE y del CERI para las políticas educativas en el ámbito iberoamericano va mucho más allá de la membresía de España, Portugal o México. Muchas de las experiencias educativas y organizacionales que se implementan en los países miembros se han convertido en pocos años en las directrices generales para todo el planeta, y hay una clara relación entre las políticas educativas de la OCDE y del Banco Mundial.

Dos organizaciones de carácter regional han tenido también un impacto importante en el campo educativo en estos años: la Organización de Estados Americanos (OEA, fundada en 1948, a la manera como surgió la OCDE, con sede en Washington y con control de los EEUU) que publicó hasta hace poco una de las revistas más importantes para el análisis de la política educativa en el subcontinente, *La Educación. Revista*

*Interamericana de Desarrollo Educativo* (1956-1998). A mediados de la década de los 90, y coincidiendo con la presidencia del expresidente colombiano César Gaviria, la OEA abandonó sus intereses por lo educativo; muestra de ello fue la desaparición de la revista *La Educación*. Este vacío va a ser ocupado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura, una organización fundada en 1957, pero con antecedentes que se remontan a 1949. Esta organización, más centrada en la cooperación cultural y educativa, tiene su sede en Madrid y es liderada desde España con la pretensión de fortalecer los vínculos de la península ibérica con el subcontinente americano. El vacío dejado por la OEA en el campo educativo y cultural lo va a llenar en buena parte la OEI.

Si tomamos el caso de Colombia se podría retrotraer el tema de las políticas educativas con cierto grado de sistematicidad -antes denominadas “planeación o planificación educativa”- a 1903, fecha en que se promulga la Ley 39 -la primera norma orgánica e integral de nuestro siglo en el campo educativo en Colombia-, pero en un sentido más estricto hemos de esperar hasta mediados de la década de los años 50. En 1945 se produce una reforma constitucional para introducir el criterio de planeación en la vida del Estado. En 1950 se creó el *Comité de Desarrollo Económico* que se convertiría después en la *Oficina de Planeación de la Presidencia de la República*. Sin embargo los planes fueron inicialmente únicamente de carácter económico (Plan Vial Nacional, Programa Nacional de Vivienda...). Especialistas de algunas misiones técnicas extranjeras recomendaron por esas mismas fechas formular objetivos claros, "programas de largo alcance y planes de trabajo y métodos específicos" para solucionar los problemas que aquejaban al sector educativo (Misión del Banco Mundial, Lauchlin Currie. *Bases para un programa de fomento para Colombia*. Cap.12, Banco de la República, 1951).

Siguió el Informe de la Misión Economía y Humanismo, dirigido por el padre Joseph Le Bret, en 1954 que señalaba:

“En el plano de Ministerio de Educación, cierta dispersión de funciones e insuficiente coordinación entre las diversas secciones, o departamentos, como también ausencia de planeación a largo plazo y perspectivas de conjunto sobre la evolución y el progreso de la enseñanza” (Duarte Agudelo 2003:91).

Es decir, inventada la planificación, los problemas de la enseñanza son de falta de planificación.

Hacia 1955 el ministro de educación Gabriel Betancur Mejía emprende junto con su equipo y con la asesoría de organismos internacionales la tarea de la formulación del primer plan integral para la educación en Colombia asesorado por una misión de la UNESCO (*I Plan Quinquenal Educativo*, 1956). Este trabajo se puso como ejemplo para todos los países del subcontinente en la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de la Educación (Lima, 1956). En esta época la planeación buscaba "promover metódicamente la educación y *aplicar las técnicas modernas de la planificación económica*" (Betancur Mejía 1984.vol I:44). La planeación como estrategia era impulsada por los organismos y bancos internacionales como una forma de garantizar y controlar el uso de los créditos, como sucedió en el Plan Marshall en la Europa de la posguerra. La planeación en América Latina se implementa en forma sistemática y generalizada en el campo educativo a partir de la década de los 60.

"A las exigencias del desarrollo (ampliación del mercado interno, sustitución de importaciones, modernización) se respondió con un esfuerzo de programación orientado a asegurar el ritmo de crecimiento. Esto motivó el desarrollo de distintos tipos de proyecciones. Surgió así la proyección normativa: 'el deber ser'. La proyección normativa se constituyó en la base del esfuerzo por superar el subdesarrollo. (...) Este esfuerzo (...) facilitó la aceptación del concepto de 'planificación'. Por tanto, en un principio no existió propiamente un método de planificación, sino más bien técnicas de proyecciones que paulatinamente se fueron probando. Con base en estas aplicaciones se fueron gestando algunas de las características de la planificación que aún hoy nos son familiares: el uso de un lenguaje tecnicista, la concepción de la planificación como producto-documento de un equipo de técnicos, la falta de desarrollo de una informática adecuada y, principalmente, la disociación entre la planificación y lo político, ya que tradicionalmente se ha considerado que al limitarse a la norma, la planificación asume un carácter técnico-neutral en apariencia carente de una ideología y de una fundamentación teórica" (McGinn.1984.44-45).

Este estilo de planeación se refleja todavía en un documento del MEN de 1975. Se piensa la planeación a nivel *macro*, con un enfoque *descendente* (Plan, Programas, Proyectos), prevalece el criterio de *eficiencia* y se busca sobre todo ampliar la *cobertura* del sistema educativo. Este modelo que funcionaba con una lógica de *input-output* o insumo-producto, se trasladó casi mecánicamente al ámbito curricular con la denominada "tecnología educativa" y la "instrucción programada", basadas en un modelo psicológico conductista (Objetivos generales, específicos, análisis de tareas, conductas de entrada, conductas de salida...). La estrategia de mejoramiento cualitativo

de la educación desde este enfoque se denominó “Renovación Curricular” e hizo énfasis en el cambio de programas de las asignaturas, de los marcos conceptuales que los sustentan y de los procedimientos de diseño de las actividades de aula. La maestra fue despojada de su saber pedagógico anterior para ser entrenada en las lógicas de la planificación de tareas en una estructura perfectamente lineal y ramificada. Aunque Decroly estuvo en Colombia a comienzos del siglo XX y se extendieron las ideas del pensamiento globalizado del niño, en los años 70 se enseñaba a las maestras en las universidades, en las escuelas normales y en los cursos de “capacitación” que, para que el niño aprendiera una tarea compleja, había que desglosarla infinitamente en subtarear más simples –como había señalado ya Tylor en 1911 para el trabajo en las fábricas y mucho antes en la educación en el sistema monitorial<sup>118</sup>–.

El optimismo de la teoría desarrollista empezó a debilitarse en la década de los 70, pues el resultado de la Alianza no fue tan exitoso como el Plan Marshall en Europa. Un nuevo enfoque para entender la administración pública en educación surgió en América Latina, en especial desde la sociología y desde un organismo internacional regional: la CEPAL. La *teoría de la dependencia*, de carácter estructuralista, va a ser interpretada por Raúl Prebisch desde la economía, y por Cardoso desde la sociología. Paulo Freire, un educador de adultos brasileño, va formar parte de este ascenso de un pensamiento crítico que tendrá también sus correlatos en otros campos como la lucha guerrillera, la teología de la liberación, los movimientos estudiantiles universitarios, el sindicalismo, la Investigación-Acción-Participativa o la nueva canción. Se hace desde aquí una lectura de la administración pública mostrando que los problemas del continente no deben ser abordados simplemente desde una perspectiva técnica sino política, sociológica y antropológica, es decir, como un asunto de las emergentes ciencias sociales. Igualmente esta teoría hará énfasis en que las raíces del no-despegue del desarrollo en América latina se encuentran en una relación estructural de intercambio desigual entre los países del centro y de la periferia, entre el norte y el sur.

Las experiencias de las décadas de los 70 y 80, el surgimiento del paradigma de la participación, nuevos enfoques en el planeamiento (situacionista –como por ejemplo

---

<sup>118</sup> Aunque no se tiene interés en ampliar o sustentar esta idea, en muchos aspectos pareciera que las tecnologías educativas se hubieran adelantado en más de 100 años al taylorismo. El sistema monitorial programaba al minuto las actividades escolares y descomponía al detalle cada movimiento. El método era algo así como 9:02 a.m. Colocar las manos encima de la mesa; 9:04 tomar la tiza con la mano derecha, etc.

la propuesta del chileno Matos-, estratégico) y, sobre todo, el fracaso del modelo anterior reconocido por el mismo Ministerio de Educación colombiano, llevan a que éste plantee en 1986<sup>119</sup> una planeación por proyectos *micro* que se van articulando a una serie de programas que conforman a su vez un plan macro. Con esto se espera que, a partir de unas políticas generales y de la formulación de unas prioridades por parte de la administración central, las instituciones y organizaciones de ella dependientes formulen -con un criterio de descentralización- los proyectos. De esta forma se cambia el modelo anterior por una planeación a nivel micro, ascendente, con énfasis en la relevancia -no tanto en la eficiencia- y que busca la calidad.

Hemos de anotar, por otra parte, que este cambio en las políticas en la planeación en Colombia corresponde también a unas políticas internacionales trazadas por la ONU y la UNESCO tendientes a la modernización del Estado, a la descentralización y a la valoración de lo educativo y lo cultural en los modelos de desarrollo ante el fracaso de los modelos únicamente economicistas. Igualmente, en la década de los 90, el Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas lanza un nuevo concepto de “desarrollo”, el desarrollo humano sostenible, en el que se dice que la vida humana tiene valor por sí misma. En consecuencia, y fruto también de las luchas del magisterio, se abandona el modelo de la Renovación Curricular, o por lo menos, se flexibiliza.<sup>120</sup>

Pero paralelamente al cambio de la UNESCO van a ir emergiendo e imponiéndose nuevas propuestas en planeación provenientes de los ideólogos neoliberales o libertarios apoyados desde el Banco Mundial. Éstos consideran que los 80 va a ser una década perdida en Latinoamérica y en el Caribe, se va a incrementar la deuda externa y se produce la hiperinflación: desde este análisis justifican el ajuste fiscal y las medidas neoliberales desde finales de los 80 y comienzos de los 90. Sander (1996:116) reconoce que se regresa a prácticas neo-tayloristas en administración pública y, para “suavizar” el impacto de las medidas, se toman de la empresa privada enfoques como el *total quality management* o el *human FACE*.

---

<sup>119</sup> *Los proyectos en Planeación de la Educación*, 1986, Bogotá, 72 p.

<sup>120</sup> El MEN había fijado para el año de 1989 la aplicación masiva y obligatoria de los nuevos programas para cada una de las áreas y materias en Básica Secundaria. Según las disposiciones adoptadas en febrero 16/89 los programas curriculares apenas merecen una nota a pie de página y de ser "obligatorios" pasan a ser "una propuesta": "Nota: El Ministerio - Nivel Central **ofrece una propuesta de programas curriculares** para los grados 6º, 7º y 8º como una alternativa que sirva de referente, que alimente la discusión y reflexión regional. Dichos programas se encuentran disponibles para su fotocopia en los Centros Experimentales Piloto - CEP" (Colombia.MEN.1989.*Flexibilización curricular...* pág.2. Destacado en el original).

Paradójicamente a la implementación del neotaylorismo en América Latina, desde los discursos gerenciales de los 90 se va a cuestionar el concepto mismo de planificación por su incapacidad para atender a la cambiante complejidad del entorno, a los retos y movibilidades de los mercados, a las necesidades de los clientes o usuarios. Igualmente se va a criticar la falta de flexibilidad y de creatividad para adaptarse de los modelos de organización jerárquicos y burocráticos, proponiéndose empresas basadas en redes y en círculos de calidad bajo el impulso de un líder carismático que es capaz de transmitir una “visión” a sus empleados, a la manera del presidente de la exitosa Microsoft, Bill Gates (Boltanski y Chiapello 2002:114 y s.).

La misma expansión de la planificación a todos los ámbitos de la vida económica y social va a conducir a su crisis pues va a requerir la coordinación de más actores y, por lo tanto, van a aumentar las posibilidades de conflictos entre ellos y la va a volver “ineficiente”. La nueva planificación en el contexto neoliberal va a obviar este “problema” del consenso dejando los objetivos bastante etéreos e imprecisos, evitando la discusión sobre los valores, ofreciendo soluciones pragmáticas para cada caso y proponiéndose metas concretas, buscando el consenso a corto plazo y para cada meta tratando de mostrar los beneficios de alcanzarlas sin entrar en el debate político de fondo (modelo incremental o de ajustes marginales) y creando equipos ad hoc –una administración paralela- para llevarlas a la práctica evitando resistencias en los funcionarios. Se pasa de una racionalidad a priori, a una racionalidad a posteriori, donde la racionalidad surge de la práctica política y del supuesto o de la ficción de un modelo democrático pluralista perfecto. "Este modelo se aproxima la idea de la mano invisible de Adam Smith: es inútil e imposible buscar de manera racional y voluntarista el bien público; el mercado (en este caso, político) encuentra su mejor ajuste posible al dejarlo actuar" (Roth Deubel 2003)83-93.

Todas estas ideas se van a concretar en un modelo de gestión pública denominado *New Public Management*, el resultado de varios experimentos desarrollados especialmente en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, en Australia y Nueva Zelanda durante la década de los 80 (Barzelay 2001) y luego impulsados mundialmente desde el Public Management Committee de la OCDE. El modelo incluye una doctrina administrativa y unas herramientas concretas para la reorganización del sector público basadas en estilos de

gestión provenientes del sector privado que se toma como modelo y punto de referencia, una orientación hacia el cliente, la transparencia y la rendición de cuentas. Separa las funciones políticas y financieras del gobierno de las funciones operacionales, especialmente las de entrega de servicios, servicios que se externalizan y se manejan como cuasimercados. Establece incentivos en el trabajo de acuerdo a resultados y se centra en estos últimos.

En Colombia se van a traslapar todas las tendencias anteriormente mencionadas, pero en especial se va a producir una tensión entre las lógicas de la Nueva Administración Pública propias del enfoque neoliberal y los desarrollos normativos de la Constitución de 1991 (Ley 152 de 1994 –Ley Orgánica de Planeación- y Ley 134 de 1994 –Ley de Participación Ciudadana-) que apuntaron a fortalecer la participación social en el ejercicio gubernamental y a combatir un estilo de planeación reactivo en el sector público (el Decreto 443 de 1995 obliga a la Coordinación de Planeación adelantar estudios prospectivos).

El correlato al desarrollo constitucional en el medio educativo de Bogotá serían los Planes Estratégicos de las diferentes dependencias y los Planes de Desarrollo de la SED. El Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994, reglamentario de la Ley 115, obligaba a la formulación de este tipo de planes en las entidades territoriales: para la administración del situado fiscal correspondiente a educación, debían formular “un plan de descentralización para asumir las responsabilidades de ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo, elaborar el plan sectorial anual de desarrollo educativo, y organizar el sistema básico de información del servicio educativo”.

En la administración de Mockus/Villaveces (1995-1998) se formula el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (Decreto 295 del 1º de Junio de 1995) con seis estrategias centrales. En torno a cuatro de ellas (Cultura ciudadana, Medio ambiente, Progreso social y Legitimidad institucional) la SED crearía 50 proyectos de inversión en las áreas estratégicas de cobertura educativa, calidad de la educación, descentralización, comunicaciones, educación y trabajo, educación ambiental y reestructuración. Es importante resaltar que este plan rompió el esquema tradicional de planeación por sectores articulándolos en torno a estas estrategias centrales.

En la SED se inicia desde mediados de 1996 –en asocio con la empresa privada- un proceso de implementación de la metodología de la *planeación estratégica*, que conduciría al documento “Plan Estratégico” de la SED. Posteriormente se implementaría la metodología de la *planeación prospectiva* –tradición francesa- por considerarla más participativa. Dicha administración se propuso un Plan Prospectivo Decenal de la Educación al 2006, armonizado con el Plan Decenal del MEN y con los planes trienales de la administración distrital; igualmente 20 Planes Locales, armonizados con los Proyectos Educativos Institucionales y con un Plan Plurianual de inversión a 10 años (Villaveces 1998). Este dualismo y tensión entre la perspectiva estratégica y prospectiva va a estar presente en todo el período de gobierno del primer mandato de Mockus.

Igualmente en esta época van a surgir una serie de observatorios financiados –que se mantendrán hasta hoy-, tanto por el sector estatal como por la empresa privada, para monitorear día a día el avance en los planes estratégicos, en las metas y compromisos de los gobernantes con sus ciudadanos.<sup>121</sup>

Las siguientes administraciones (nacional y de Bogotá) van a abandonar la perspectiva prospectiva, la planeación a largo plazo y adoptarán la planeación estratégica en una tensión permanente entre un estilo de planeación vertical y autoritario que impone metas y resultados, y diferentes mecanismos para monitorear en tiempo real las fluctuaciones de la demanda y los *outputs* del sistema. El modelo de la Nueva

---

<sup>121</sup> *Educación, compromiso de todos* cuenta con un portal en la WEB: “Desde 1998 el proyecto se trazó el objetivo de posicionar el tema de una educación equitativa, incluyente y de calidad en la agenda pública nacional a través del seguimiento y evaluación de las políticas educativas y de la cualificación de la opinión ciudadana. El proyecto es un compromiso con la educación y con el país. La sociedad colombiana no puede ser indiferente a cómo funciona su sistema educativo, columna básica -para bien o para mal- de todo cuanto le sucede como nación. Esa necesidad de comprometerse a fondo con la educación llevó a que tres entidades se unieran en 1998 para crear este proyecto: La Casa Editorial El Tiempo y las fundaciones Corona y Antonio Restrepo Barco. A partir de entonces se han unido a este esfuerzo la Corporación Región de Medellín y Unicef”. ([http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESEDU/COMTOD/QUEEDU/quienessonlossocios/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-1012606.html](http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESEDU/COMTOD/QUEEDU/quienessonlossocios/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1012606.html)).

*Bogotá, cómo vamos* surge también en 1998 y está liderada por el periódico El Tiempo y la cadena de TV City TV –ambos de la Casa Editorial El Tiempo-, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá. “El Proyecto Bogotá Cómo Vamos evalúa, desde la óptica ciudadana, los cambios en la calidad de vida de la ciudad, en las áreas determinantes del bienestar de la gente, sobre la base de los resultados del plan de desarrollo distrital y tomando en cuenta la percepción de la gente.” Este último proyecto ha sido replicado en las ciudades de Manizales y Medellín en Colombia, y también en Panamá y Ecuador.

Administración Pública se impone. La administración se propone unas metas a corto plazo -normalmente incluidas en su programa electoral-, establece unos indicadores cuantitativos y se orienta a cumplir las metas, sin entrar a discutir la pertinencia o el origen de las metas, pues éstas se consideran soportadas y justificadas en la victoria electoral.

“Entre 1998 y 2003 la Secretaría de Educación de Bogotá puso en marcha un programa sistemático de cambio. Este esfuerzo significó en primer lugar transformar una entidad tradicionalmente centrada en la administración de procesos en una organización orientada a resultados (de cobertura, calidad, equidad) cuya estructura, procesos y personas estaban alineados hacia el cumplimiento de los objetivos de un plan; con capacidad para dar respuesta oportuna a los requerimientos de operación diaria de un sector tan complejo, y con información precisa y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento y la rendición de cuentas” (Peña Borrero, 2005:103).

### *6.1.2. El PEI, entre la prospectiva y la planeación estratégica*

En el nivel institucional o de los centros educativos una nueva tecnología de planeación va a aparecer a mediados de los 80 en Francia y se va a extender rápidamente en el ámbito internacional. En el caso francés, con un sistema educativo bastante centralizado, ha existido un modelo fuerte en materia de Administración pública y en Administración de la educación, muy marcado por la Ciencia administrativa y el Derecho, por los estudios de Prospectiva y la Planificación, también por la Pedagogía, y adecuado a un modelo centralizado, pero que entró en crisis a comienzos de los años 80 por los procesos de descentralización del sistema educativo y por la introducción de modelos de mercado para la administración pública.

“Hacia los años 1980 (...) la burocracia estaba ahogada por sí misma, y por parte del Estado existía una toma [de] conciencia respecto de que la estandarización no producía realmente una igualdad de posibilidades. De modo que se creyó que podría llegarse a una mayor igualdad a partir de la descentralización. Es decir, concediendo mayor autonomía a los establecimientos educativos, yendo a buscar a los alumnos exactamente allí donde vivían, donde se encontraban, y adaptando la enseñanza a las condiciones locales, a las condiciones de vida de esos educandos. La descentralización política se fundó en la confianza depositada en los actores sociales de que iban a realizarla para que ellos

pudieran innovar y luchar contra el fracaso escolar, alcanzando así una mayor igualdad” (Derouet 1997:80).

“A partir de 1980 (...) se establecen zonas de educación prioritarias, se desarrollan proyectos educativos en los establecimientos y, hacia 1985, se instala la política de descentralización paralelamente al logro de otro objetivo prioritario: el acceso del 80% de un grupo etario al nivel del ‘baccalaureat’” (Sirota 1997:202).

Entre las medidas de esa época, en especial nos interesa una que pretendió fortalecer la autonomía de los centros educativos: los *projets d'établissement*. A través de un proceso participativo cada centro debería formular un proyecto acorde con las necesidades de su entorno y sus estudiantes. Estos proyectos se propusieron desde el informe Soubré en 1982.

En Colombia, cuatro años después, un grupo de educadores y profesionales de la DIE-CEP de Bogotá retomamos esta idea e iniciamos un proceso de construcción de Proyectos Institucionales con 127 colegios públicos de secundaria de la ciudad desde una perspectiva de planeación prospectiva. Si bien la legislación educativa del momento no contemplaba esta posibilidad, nos basamos en algunos resquicios que permitía un decreto promulgado para regular las innovaciones educativas (Decreto 2647 de 1984). Fue muy difícil que los colegios incorporaran esta nueva lógica de organizarse. Pero unos años después la Ley General de Educación de 1994 adoptaría esta estrategia como una obligación. El Decreto 1860 del mismo año reglamentaría en detalle cómo debían ser estos proyectos.

Durante el período posterior a la promulgación de la Ley General, y con el apoyo dado por la administración central a la formulación de los PEI, se vivieron en las instituciones intensos debates en todos los ámbitos de la vida institucional. Aunque no podría decirse que todas las instituciones lo trabajaron de igual manera, y en muchos casos requirieron de asesoría externa, hay consenso en el hecho de la construcción del PEI amplió significativamente la participación de padres, docentes y estudiantes en torno al debate de temas que eran importantes para todos estos actores y en los que hasta el momento no habían podido participar. Además el PEI permitió un conocimiento más profundo de la población atendida, en la medida en que se requerían diagnósticos que pudieran servir como punto de partida para la formulación de los mismos.

Hay que anotar que la lógica de formulación de proyectos se había introducido unos años antes en los colegios, en especial entre las rectoras, a través de motivación que supuso el Fondo de Inversión Social –FIS-. Con la creación de este fondo se estimulaba a los colegios públicos a que presentaran proyectos de inversión para mejoras pedagógicas y locativas. Las rectoras se enorgullecían de su habilidad para conseguir recursos presentando proyectos al FIS. Pero este tipo de proyectos no tenía nada que ver con la propuesta del PEI, de tipo más institucional y pedagógico, no de inversión.

Los Proyectos Educativos Institucionales –PEI- se configuraron en la administración Mockus/Villaveces como uno de los mecanismos centrales del cambio educativo:

“la pieza maestra de la reforma educativa cristalizada en la Ley 115 de 1994 es el Proyecto Educativo Institucional, PEI. Ella permite a las comunidades educativas y a las instituciones escolares lograr la autonomía que tanto les ha faltado y que, al faltarles, se ha constituido en el principal freno a la formación de los ciudadanos autónomos, responsables y competentes que requiere Colombia. Docentes sin autonomía, dirigidos por rectores que no podían asumir responsabilidades en entidades no autónomas, no podían más que formar estudiantes dependientes, irresponsables, incapaces de ejercer su autonomía ciudadana” (Villaveces Cardoso 1998:s.n., subrayado en el original).

En este párrafo —con el que en el documento Plan Estratégico se abre el apartado sobre los PEI como primera área estratégica—, aparece el término autonomía cinco veces, lo que evidencia la centralidad que para dicha administración tiene la noción de autonomía institucional en su propuesta; la estrategia del PEI se configura como la herramienta más adecuada consagrada, además, por la nueva Ley General de Educación. Resulta interesante notar aquí cómo la administración argumenta la dependencia, la irresponsabilidad y la falta de ciudadanía de los estudiantes en la ausencia de una tecnología de gestión y de planificación: el proyecto institucional.

Darle impulso a los PEI (tanto a su formulación como a su concreción) en esa época, se convierte en un proyecto prioritario de la SED, para que las

“instituciones escolares puedan funcionar autónomamente y puedan ofrecer un servicio educativo acorde con su contexto y teniendo en cuenta las políticas estatales. Este proceso se inicia con la elaboración de un PEI, que debe incluir varios aspectos como la conformación del

nuevo gobierno escolar (Consejo Directivo, Consejo Académico, etc.), una política curricular, un plan de capacitación, proyectos pedagógicos, manual de convivencia, proyectos de gestión, etc. Y, sobre todo, incluir la fundamentación del proyecto” (Villaveces 1998:s.n.).

La elaboración de estos proyectos se considera una tarea permanente que debe recibir el apoyo de la administración y del Estado e involucrar a todos los “miembros de la comunidad educativa”; debe ser “legitimado por la comunidad educativa y aprobado por el Consejo Directivo”. Entre 1995 y 1997 se apoyaron financieramente los PEI de 400 instituciones (unos 550 millones de pesos) y se realizaron dos eventos Distritales en torno al tema. En ese momento, en lugar del enfoque prospectivo francés que había alimentado la idea, se adoptó la metodología de planeación estratégica proveniente del mundo empresarial anglosajón, más pragmática y a corto plazo.

Fue también a partir de los PEI asumidos desde la planeación estratégica que se creó el premio “Galardón a la Excelencia Santa Fe de Bogotá a la Gestión Escolar”, en cofinanciación con la empresa privada (Decreto 379/1997), con el fin no sólo de premiar las innovaciones sino de estimular la autoevaluación. En la primera convocatoria de 1997 se presentaron 176 instituciones y se preseleccionaron 18 de ellas. Los ganadores fueron dos colegios privados y uno oficial.

En la misma línea del Galardón, los subsiguientes dos Congresos de Directivos Docentes realizados en 1995 y 1996 y el I Foro Educativo Distrital, buscaban “promover la reflexión y discusión en torno a la gestión, componente que cada vez adquiere mayor relevancia a la hora de pensar en la autonomía institucional y la calidad educativa”, diseñar indicadores para evaluar la gestión y calidad educativa y promover la gestión participativa en las instituciones (Villaveces 1998:s.n., 5.b). El MEN en el ámbito nacional también creó un sistema de incentivos para las instituciones, dentro del que se incluía el premio al PEI sobresaliente (1997), como una manera de reconocer el esfuerzo de las Instituciones Educativas en el diseño e implementación de sus PEI.

Para el año de 1997 todas las instituciones debían tener su PEI y registrarlo en la SED. Sin embargo, a la par que se proponía autonomía para su formulación, se crearon mecanismos de control de los mismos, amarrando la formulación de los PEI a su

aprobación por parte de los CADEL y de la Supervisión. No obstante, esta “aprobación” se refería más a la verificación del cumplimiento de ciertas formalidades, como por ejemplo, que los documentos incluyeran los 14 puntos principales señalados en el Dec. 1860 de 1994.

Las docentes entrevistadas y las participantes en los talleres de construcción de la memoria sobre los últimos diez años en Bogotá resaltan en general que el proceso de construcción del PEI permitió generar autonomía en los aspectos curriculares, pero que esta no estaba acompañada por la autonomía administrativa. Las instituciones pudieron decidir, dentro de un marco flexible, los ejes centrales de sus currículos y planes de estudio, en armonía con la “misión y visión” que se proponía en el PEI. Pudieron formular espacios reales en los horarios para desarrollar sus proyectos y sus propios mecanismos de seguimiento. Las docentes resaltan un gran salto cualitativo en la formulación del currículo, campo en el que se considera hubo autonomía institucional.

Sin embargo muchos proyectos e ideas particulares de las docentes, no tenían cabida dentro de las propuestas generales de los PEI, puesto que éstos debían formularse en plena concordancia con los parámetros institucionales. Si bien el PEI permitía un margen de posibilidades de adaptar los objetivos generales de la educación planteados en la Ley 115 a sus contextos particulares, éstos también se convirtieron en algunos casos en camisa de fuerza.

En los estudios de caso de tres colegios de Bogotá las maestras encontraron la posibilidad de ser escuchadas y de participar en la formulación y ejecución de sus proyectos. Se trabajó con el periódico, las emisoras, proyectos por áreas, ferias, olimpiadas, salidas. Es decir, cada institución particular encontraba modos muy específicos de organización de su tiempo, de creación de proyectos propios del ejercicio de la autonomía. Se configuraron gobiernos escolares con órganos de gobierno (Consejo Directivo) y entró la lógica democrática de la Constitución de 1991 a la escuela. Los presupuestos se conocieron por primera vez y pudieron ser negociados entre los diferentes estamentos.

La encuesta realizada en Bogotá en el 2004 muestra que de las 14 estrategias implementadas en los últimos 10 años sobre las que se consultó, el PEI es la segunda mejor valorada por rectoras y coordinadoras (68% de las rectoras, por ejemplo, lo consideran como muy positivo o positivo), y la mejor valorada por docentes y estudiantes.

El efecto que produjo la política de financiación a través de proyectos con el FIS, en primer lugar, y luego la estrategia del PEI, inauguraron un nuevo modo de relacionarse la administración central con los colegios y de regular los intercambios mutuos. La labor de cabildeo de las rectoras y directores frente a la administración nacional o local para conseguir recursos o para recibir algún tipo de apoyo, dejó de ser una relación oral, personal. La frase ahora es: “pásame un proyecto” o “¿y eso está contemplado en su PEI?” El documento escrito, formulado en términos de plan con justificación, objetivos, beneficiarios, metodología, resultados, bibliografía y presupuesto, va a ser el nuevo mediador en la relación de la administración con las instituciones educativas.

### *6.1.3. Proyectos Pedagógicos e innovaciones*

Dentro de la formulación de los PEI es particularmente relevante la discusión sobre la elaboración de proyectos llamados, según el caso por la ley, proyectos pedagógicos, proyectos de aula, proyectos por Centros de Interés, proyectos Integrados y transversales, teniendo en cuenta los elementos centrales del plan de estudios, pero con cierta libertad para ofrecer los contenidos tradicionales del currículo. Era justamente esta posibilidad lo que diferenciaba al PEI de otras formas de planeación tradicionales.

Muchas maestras en forma individual o en colectivos formulaban y desarrollaban proyectos de aula para organizar los contenidos escolares, considerando el trabajo por proyectos como necesario para que a través de las preguntas los estudiantes establecieran relaciones entre lo cotidiano, externo a la escuela y el devenir del aula. Hubo un auge bastante notorio entre 1997 y 1999 de discursos y modas pedagógicas. Para algunos docentes, hubo cambios de terminologías en este periodo sin que desde

su punto de vista se hubieran hecho cambios cualitativos, aunque otros resaltan que efectivamente había un interés en pasar de la educación tradicional memorística a una educación centrada en los procesos. Muchos de ellos no asimilaron conceptualmente las reformas pedagógicas porque se cambiaban constantemente y, aunque hubo bastante “capacitación”, algunos resaltan que no aportaban mucho en términos reales. Pero sí es un hecho, y en ello hay consenso, que en ese momento la pedagogía estuvo en el centro de la discusión.

También dentro de la estrategia de incentivar los proyectos, se creó un sistema de financiación de los mismos a través de convocatorias públicas, con lo que numerosas instituciones pudieron llevarlos a cabo; pero que una vez finiquitado el recurso, se quedaron en el aire; muchos lograron integrarse de manera real al PEI y modificarlo posteriormente. No disponemos de cifras confiables en cuanto a proyectos e innovaciones que surgieron bajo la égida del marco legal de la Ley 115 y el Decreto 1860/94, pero todos recuerdan esa época como un momento intenso en ese sentido.

En 1999 realizamos una investigación sobre proyectos pedagógicos en algunas áreas transversales (educación ambiental, educación ciudadana y urbana) en 208 colegios -públicos y privados- de Bogotá. Encontramos 192 proyectos en esas instituciones, el 35.9% ambientales, 20.8 % en formación ciudadana, 13.5 % en valores, 9.4 % en programas de desarrollo cognitivo (casi siempre instrumentales). En esa investigación concluíamos que los PEI parecen estar en la base o en el trasfondo de estos proyectos: en el 51.6% de los casos surgieron de ellos y en el 41.4% terminaron integrándose. Esto sugiere que los proyectos han surgido legítimamente o han sido legitimados institucionalmente en el 93% de los casos por esa especie de carta constitucional de los colegios que es el PEI (Miñana Blasco y 2002:178).

El impacto de esta época perduró unos años más, incluso en la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, administración que –en su afán cuantificador- también cuantificó los proyectos. Según un informe de la Contraloría Distrital (2003), entre los años 1998 y 2001, en el marco de las convocatorias públicas para proyectos de innovación educativa, se desarrollaron más de 150 investigaciones e innovaciones, beneficiando a cerca de 6.400 docentes y unos 140.000 niños. Dichas estrategias y sus resultados se socializaron en seminarios y talleres con cerca de 13.600 docentes.

Hasta el 2001, en algunos casos hasta el 2002, se siguieron realizando proyectos con temáticas variadas, con grupos de investigación y actividades de socialización. Proyectos relativos a la ciudad, al medio ambiente, al arte, a los aspectos disciplinares, se llevaban a cabo en las instituciones, incluso con horarios específicos dentro del currículo. Los padres de familia apoyaban estos espacios y a los proyectos particulares pues los veían como ventajas comparativas, un plus que les ofrecía el colegio, defendiéndolos y apoyándolos.

Con los proyectos pedagógicos la rectora también transformó su relación con las docentes, al igual que la administración central o local lo había hecho con ella. Las docentes ahora debían también formular sus proyectos y presentarlos a la dirección para recibir el apoyo financiero e institucional. De esta forma, lo que no estuviera formulado en términos de proyecto “no existía” institucionalmente.

“Fundamentalmente todo se deriva de la Ley 115 y de la construcción del PEI, se ha caído en una proyectitis... y dichos proyectos no se cumplen por falta de tiempo. Se ha caído en hacer para cumplir”, “ha habido disminución de la autonomía”, “nosotros nos sentíamos libres” “ahora los proyectos transversales ni se cumplen y lo que nosotros hacíamos se deja de lado”. “hay una saturación del tiempo, ¿qué tal las nuevas cátedras que se están inventando?” (Taller docentes Sede C-JM). “para cualquier cosa uno tiene que escribir un proyecto” (Taller docentes Sede B- JT. IED República de Colombia, 2004).

El proyecto y su lógica van expandiendo su influencia desde los más altos niveles de la planeación nacional e internacional hasta permear las relaciones entre docentes y directivas.

El concepto de proyecto en el ámbito escolar se ha nutrido históricamente de tres fuentes que se manejan en forma amalgamada en la actualidad. Por un lado, la tradición de la escuela activa (*The Project Method*, 1918, de Kilpatrick en la escuela de Winnetka en Chicago muy influenciada por John Dewey) donde los proyectos son proyectos pedagógicos que se entienden como “una entusiasta propuesta de acción para desarrollar en un ambiente social. Se trata de un *problema* que hay que resolver en condiciones *reales*”, no simuladas (Kilpatrick 1918:320). Desde esta tradición de pensamiento pedagógico muchas de las campañas que vimos en los colegios *son* proyectos pedagógicos en el sentido de la tradición anglosajona y pragmática en la que

se inscriben. En segundo lugar tenemos la tradición de racionalidad instrumental y centrada en la eficacia que llevó a la planeación educativa por parte de los organismos internacionales y de los Estados; desde este punto de vista los proyectos se plantean como una forma de volver más eficiente el sistema educativo, de controlar variables, de mejorar su eficacia. Para ello se delimitan y asignan funciones y responsabilidades, se establecen metas a corto, mediano y largo plazo, se precisan mecanismos de control... Este es el tipo de proyectos que las escuelas realizan para conseguir financiación externa y cuando quieren legitimarse socialmente. Si bien en la tradición francesa el concepto de *projet* incluye esta perspectiva racionalista, en el vocabulario anglosajón el término asociado es *plan* y sus derivados, no *project* (Boltanski y Chiapello 2002:159). Finalmente, la tradición más reciente de proyectos en el contexto educativo es la de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), orientados a que cada colegio se piense como una unidad que presta el servicio educativo, que tiene un horizonte común y unas metas compartidas, que trabaja en forma organizada en función de sus metas. Estos proyectos se mueven en una perspectiva más organizacional, política y cultural que eficientista. Recientemente han hecho ingreso al mundo escolar los proyectos de la gestión empresarial, muy ligada a la tradición anglosajona y pragmática, y a la planeación estratégica.

Los proyectos encontrados en las instituciones responden a estos tres enfoques y hemos visto colegios que presentan el PEI como su proyecto, otros que presentan sus actividades pedagógicas y otros que muestran documentos formales que han sido elaborados para financiar las iniciativas de determinados grupos al interior de la institución.

El trabajo de campo en 21 colegios de Bogotá y las conversaciones con profesores, directivos y estudiantes nos permitieron elaborar una caracterización del surgimiento de los proyectos. Por lo general se inician a) como una campaña para solucionar un problema o para responder a una iniciativa gubernamental o de ONG; b) bajo la presión del cumplimiento de una norma legal; o c) por iniciativa de una profesora o de un grupo de profesoras que –con frecuencia– están realizando un postgrado o un curso de ascenso en su escalafón, y en el marco del cual les exigen adelantar un proyecto en su institución. Esta tercera motivación es otra muestra del impacto de la tecnología de

los proyectos también en los procesos de formación en servicio o formación permanente de las docentes.

El acercamiento a algunos de estos proyectos evidenció, como es obvio, que la participación es diversa, con matices, niveles de compromiso, responsabilidades, liderazgos, etc. Lo que se encontró en la práctica es un pequeño grupo de trabajo o una persona que lidera el proyecto y una participación ocasional o puntual de otros actores. Participar, por otra parte, no es un verbo unívoco y expresa sentidos diferentes según los actores y según de quién se predica. En su sentido más común, para el equipo líder participar es liderar, reunirse y gestionar; para las otras profesoras y los padres de familia, apoyar y colaborar en acciones puntuales; para los estudiantes, realizar lo que dicen las profesoras; para las directivas, dejar hacer.

Los estudiantes aparecen como los destinatarios directos de los proyectos, participan de las actividades diseñadas por las profesoras en forma permanente u ocasional, pero muchas veces no son conscientes de los sentidos, intenciones o formas de trabajo. En ocasiones la participación adquiere un carácter de "trabajo forzado" o castigo, con las implicaciones formativas de tipo negativo que eso supone y que las mismas docentes perciben. Otras, se constituye en un estímulo, especialmente si se vincula con salidas fuera de los muros escolares.

Los padres de familia y la comunidad extraescolar son los grandes ausentes de los proyectos o, por lo menos, su participación se reduce a algunas actividades puntuales en campañas. Por una parte, ellos no disponen de tiempo para vincularse en las actividades cotidianas. Por otra, las profesoras tampoco insisten en su vinculación pues algunas innovaciones no son bien vistas por algunos padres de familia.

Una de las hipótesis iniciales de la investigación sugería que un trabajo interdisciplinario movilizaba y transformaba las formas de gestión y organización escolar. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos no encontramos evidencias de transformaciones significativas en este sentido. Los proyectos no afectan para nada lo fundamental y todo sigue como antes. Incluso ni siquiera se cuenta con un horario y una organización sino que se aprovechan espacios marginales o por fuera de la jornada. El horario no

está al servicio de los proyectos sino que los proyectos deben acomodarse a un horario elaborado con criterios más administrativos que pedagógicos.

En ocasiones, en la gestión se involucra al Consejo Directivo; éste conoce el proyecto y lo apoya proporcionando los recursos y tiempos necesarios. Los recursos -siempre insuficientes- provienen del presupuesto del colegio, aunque algunos fondos se recogen a partir de actividades realizadas por los estudiantes y otros se gestionan ante entidades externas. La asignación de recursos es, sin duda, el factor que tiene una mayor incidencia negativa en el desarrollo de los proyectos.

Si bien las decisiones a veces se toman a partir de diagnósticos y análisis de la problemática, no siempre dichos análisis y evaluaciones son sistemáticos o son tenidos en cuenta. Estos trabajos diagnósticos la mayoría de las ocasiones consisten en encuestas de opinión elaboradas por las profesoras con sesgos muy claros y con problemas graves en el diseño, y que se aplican a los estudiantes, a los padres de familia e incluso a las mismas profesoras. Las opiniones mayoritarias expresadas en estas encuestas por los diferentes actores se convierten en criterio de verdad y en argumento para sustentar decisiones que muchas veces ya han sido tomadas previamente y que la encuesta simplemente busca legitimar.

Los valores se constituyen en el primer saber que hay que aprender para lograr la propia convivencia en el contexto escolar; la violación de la norma (factor esencial en las relaciones personales de la escuela) depende según las maestras, de la ausencia de esos valores. La norma como valor, es el primer saber que se debe tener presente. Los saberes de la vida cotidiana se constituyen en el fundamento esencial de los proyectos. En las diferentes actividades se busca conseguir unos valores por intermedio de otros saberes y de conseguir unos saberes gracias a unos valores; se trata de un proceso ambivalente y tautológico. Existen, por ejemplo, las izadas de bandera y las salidas de “campo”, en las que por medio de diferentes saberes –y de valores- se busca generar determinados valores –y saberes-. Se trata de formar en los alumnos un valor que requiere un saber previo y viceversa. Un valor se refiere a una actitud y un saber a un conocimiento tanto de actitudes como de contenidos temáticos y de procedimientos; en este sentido, un valor no puede concebirse sin un saber previo y, de la misma manera, un saber está implicado por un valor. Pareciera que el factor intermedio,

decantador, es la norma. Ella canaliza pero también coacciona y no permite que estos dos elementos actúen libremente.

Cada vez son más los saberes que se vinculan a los procesos escolares. La salud, la dieta, los primeros auxilios, la prevención de desastres, alcoholismo, drogadicción, ciudadanía ahora se insertan más fácilmente al currículo mediante los proyectos ambientales o de formación en cultura ciudadana a diferencia de antes, cuando se incluían en las asignaturas como contenidos temáticos.

En lo curricular se pasó de un currículo nacional, único para todos, a la flexibilidad y autonomía total. A través de los programas curriculares anteriormente la administración central llegaba directamente al aula. Con los PEI y los proyectos pedagógicos es en las escuelas donde se pretende situar el problema educativo, “dándoles” autonomía (condicionada). Los PEI deberían servir para orientar, articular, dotar de sentido el quehacer institucional y la práctica pedagógica, pero hay un hiato profundo entre los PEI y el aula. Los PEI están muy distantes del quehacer cotidiano que debe resolver la maestra y no articulan nada. De esta forma se retroalimenta el activismo y el proyectismo de corto plazo en una escuela que busca ser fuerte y autónoma, pero que está feudalizada, desarticulada.

Salvo contadas excepciones los proyectos se desarrollan a contracorriente, con ingentes y desproporcionados esfuerzos, en forma voluntarista, marginal e incluso “ilegal” en un ambiente hostil que no valora estos esfuerzos o que los mira de forma condescendiente. Los estudiantes los ven también como algo marginal, como un escape ocasional de la rigidez cotidiana de las clases y las asignaturas pero que no tiene “peso” y que, en el fondo, no conecta con sus intereses. Por su marginalidad, temas y problemáticas de gran complejidad y riqueza que ameritarían una movilización de todos los saberes y voluntades, terminan minimizados y reducidos al activismo, ajenos de la vida académica y del aula, y confinados en el mundo un poco etéreo y poco “evaluable” como el de los valores y las actitudes. La ausencia de referentes contextuales y teóricos fuertes y la débil participación de los diferentes estamentos hace que el referente que se toma como “realidad” y los “problemas de la comunidad” no sean otra cosa que los imaginarios de algunas maestras.

#### 6.1.4. Del PEI al Plan de Mejoramiento

Para las últimas administraciones el PEI resultaba demasiado etéreo como herramienta de planeación, de seguimiento, de control. No permitía mostrar avances concretos ni resultados cuantificables. El PEI tenía más que ver con un tipo de planeación prospectiva y pedagógica que con la planeación centrada en resultados propia del mundo empresarial y de la Nueva Administración Pública. Se optó por mantener los PEI como referentes generales, ideales, puesto que estaban consagrados por la ley y ya había mucha inversión en ellos, pero también por introducir una nueva herramienta de planeación: se llamó Plan de Mejoramiento anual (ver *Al tablero*, N° 26, 2004, revista oficial del MEN).

Se desplazó el centro de atención del PEI al Plan de Mejoramiento anual y en la actualidad este último se ha convertido en un instrumento más valioso para la administración central, puesto que se trabaja con base en indicadores de resultados, medibles y cuantificables, dejando los procesos en segundo plano, disminuyendo el interés por el PEI o siendo reemplazado por el diligenciamiento de informes, o la presentación de documentos para concursos bajo estrictos parámetros y criterios prediseñados más cercanos a la evaluación de los resultados que de los procesos.

En Bogotá, continuando el estilo de planeación estratégica ya iniciado en la administración de Villaveces, y afinándolo con herramientas de gestión, las rectoras fueron formadas por diferentes empresas del sector productivo y de servicios en la elaboración y evaluación de estos planes. Son, además, la estrategia –entre las 14 estrategias consultadas en la encuesta que realizamos en Bogotá- que recibió una mejor valoración por parte de las rectoras: el 74% de ellas los consideran como muy positivo o positivo para la autonomía institucional y para el mejoramiento de la gestión. Las coordinadoras también valoran muy positivamente los planes, no así las docentes que prefieren con mucho el PEI a los planes de mejoramiento, probablemente por el carácter más pedagógico y menos gerencial de éste.

Con los planes de mejoramiento se lograba armonizar una planeación nacional y distrital centrada en metas cuantificadas a través de indicadores con la planeación institucional. El cuantificar los resultados institucionales bajo unos criterios comunes sirve de forma más adecuada a la administración distrital o nacional para mostrar evidencias de su buena gestión o para identificar los colegios que no están contribuyendo con las metas y los compromisos ante el electorado.

Los procesos de fusiones institucionales y de ajuste de personal (parámetro) entre el 2002 y 2003, como veremos más adelante, dieron al traste con los debilitados PEI y con buena parte de los proyectos pedagógicos quedando en la práctica únicamente la estrategia del Plan de Mejoramiento.

No obstante, para el 2006 con el cambio de administración en Bogotá, se anuncia el fortalecimiento de la gestión pedagógica en las escuelas y la renovación pedagógica de los PEI, articulada al Proyecto Educativo de la Localidad en el marco del Proyecto Educativo de ciudad. Las maestras vuelven a tomar impulso para adelantar proyectos esta vez con unas características especiales que tienen que ver con el Plan Educativo Local (PEL) relacionados con los componentes de éste: Pedagógico, Administrativo y de Comunidad. El retorno a los PEI de la actual administración, anunciado por varios medios incluyendo el programa radial de los domingos del sindicato (Radio Revista Proyección), supone igualmente un retorno al debate pedagógico, aunque con un magisterio desmotivado y con menos tiempo para ello.

## **6.2. Descentralización**

La descentralización puede ser considerada desde una razón administrativa y serviría para facilitar la gestión en sociedades complejas y en grupos humanos cada vez más numerosos; desde un lugar central sería cada vez más impensable administrar las diversidades y necesidades locales. En un sentido similar se piensa desde la economía, pues se supone que mejora la eficiencia ubicando la toma de decisión en el nivel local

en el contexto de modelos de mercado; sin embargo, aunque aparentemente se orienta a reducir los costos y la paquidermia propia de los organismos centralizados, también se producen nuevos gastos y multiplicación de la burocracia, encareciendo la operación y generando otro tipo de ineficiencias. Una tercera razón desde la que se aborda la descentralización es la política, así se facilitaría el rendimiento de cuentas, el acercamiento del gobierno al pueblo, la pertinencia de las acciones, la participación y el liderazgo local, y el respeto a las especificidades regionales y culturales, aunque se perdería en control y cierto tipo de eficiencia desde los propósitos de un gobierno central. En este contexto va a surgir un nuevo concepto de eficiencia, denominado “eficiencia social”, referido a la satisfacción de los usuarios o clientes, algo que se supone la descentralización contribuiría a incrementar.

Por otra parte, en cada una de estas lógicas descentralizadoras, existen diferentes modalidades y niveles. Por ejemplo, desde el punto de vista administrativo se habla de desconcentración, regionalización, municipalización, delegación, nuclearización... (Sander 1996:112). Igualmente, un tipo de función (supervisión, por ejemplo) puede situarse con un peso específico en uno o en varios niveles. También se puede hablar de qué es lo que realmente se descentraliza: ¿los recursos, las decisiones, la provisión del servicio, la administración del servicio? E incluso de lo manifiesto y de lo no dicho. Es decir, hay funciones que no se descentralizan, y que se esconden tras lo que sí se descentraliza, y que remiten a nuevos y sutiles mecanismos de control. También en los discursos justificadores de los procesos descentralizadores se traslapan y ocultan mutuamente las razones políticas, sociales, culturales, económicas y administrativas.

Otros fenómenos como la privatización de los servicios públicos, podrían ser entendidos de alguna manera como una modalidad radical de descentralización, como analizaremos más adelante.

En el fondo, con la descentralización, estamos hablando del modo como se disponen y distribuyen en el escenario del sector público las relaciones de poder entre el centro y la periferia, entre la capital y la provincia, entre las regiones, los municipios, y las instituciones u organizaciones locales, entre los usuarios, los que financian y los que prestan el servicio; es decir, de una herramienta de gestión con un componente político nada despreciable.

### *6.2.1. La descentralización educativa en Colombia*

Casi toda la literatura sobre el tema en Colombia –en especial la proveniente del sector público y de los consultores contratados por él- parte de dos supuestos: a) “la” descentralización –en abstracto- es superior ética, política, social, económica y administrativamente a la centralización; b) Colombia –y su Constitución hasta 1991- ha sido centralista y requiere radicales procesos de descentralización.

Sin embargo –y como ya se pudo apreciar cuando hablamos del derecho a la educación- en realidad la educación en Colombia nunca fue centralizada, sino que estuvo principalmente en manos de las comunidades religiosas, los particulares, los intereses de los políticos locales, los grupos organizados de comuneros, las alcaldías y los municipios. Por esta razón –y paradójicamente- cuando los gobiernos centrales hablan de “descentralización” en realidad están estableciendo unos mecanismos para centralizar el control. Por ejemplo, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), para el ministro Octavio Arizmendi, “el criterio de la reforma del sector educativo ha sido crear las condiciones para realizar el postulado de una centralización de la política educativa y una descentralización de la administración educativa” (citado en Duarte Agudelo 2003:111). Siete decretos en 1968 reestructuran en MEN y crean institutos descentralizados y especializados para el manejo de asuntos específicos, al mismo tiempo que se crean los Fondos Educativos Regionales –FER- (Dec 3157/1968) para controlar la política educativa local desde las finanzas. Es decir, el crear institutos y entes descentralizados se orienta a fortalecer la presencia del gobierno central en la provincia. Igual sentido tuvo la creación de diferentes y prestigiosos colegios “nacionales”, financiados por el nivel central.

La nueva Constitución Política expedida en 1991 dota de una perspectiva política y social más manifiesta a los procesos de descentralización y se inscribe en una intención de fortalecimiento de la democracia local y regional. En el artículo 298, asigna autonomía administrativa a los Departamentos y Distritos en materia de planeación, administración coordinación, complementación e intermediación para la prestación del servicio público de la educación.

La federación de sindicatos de maestras –FECODE-, que había luchado durante décadas para lograr una educación pública fuerte y centralizada frente a la interinidad, provisionalidad y clientelismo que ofrecían el manejo local y municipal de la educación, reacciona con una carátula alarmista en su revista *Educación y cultura* (Nº 23, junio de 1991): “La Apertura Educativa. NO! a la privatización y municipalización de la educación pública”. Supuestamente, en el espíritu de la nueva Constitución, la municipalización contribuiría a fortalecer la democracia, lo local, las identidades culturales regionales, pero para las maestras, conscientes de la debilidad del Estado en las regiones, implicaba volver a las épocas en que se les pagaba con los fondos provenientes de la venta de licores (y cuando no había recursos, se les pagaba con cajas de aguardiente) (Reichel-Dolmatoff y Reichel-Dolmatoff 1961).

Chiappe (1998) ha mostrado los problemas, incoherencias, ires y venires en el proceso de descentralización de la educación en la práctica hasta finales de los 90. En síntesis, el resultado fue que, en lugar de una descentralización hasta el nivel municipal e institucional, no hubo descentralización fiscal para el financiamiento de la educación; se descentralizó la administración de los recursos para el pago de personal y profesoras en los departamentos; el nombramiento, traslado y remoción de profesoras quedó también a nivel departamental con posibilidad de que los municipios de más de 100.000 habitantes lo asumieran tras un proceso de certificación; el presupuesto de inversión estaba conformado por recursos de cofinanciación del Fondo de Inversión Social (FIS) manejado desde el Departamento Nacional de Planeación a nivel central; y finalmente se decidió que “la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de ‘financiamiento de los Planes Educativos –PEIs- [sic]” (Chiappe 1998:119), es decir, que los establecimientos cuyo PEI hubiera sido aprobado por el Departamento, dispondrían de cierta autonomía en el manejo de los recursos de inversión.

Aquí la descentralización fue considerada como una política de ajuste, en la que se pasa la responsabilidad financiera y política del gobierno central a los gobiernos locales. La aplicación de estas políticas de descentralización se ha orientado a la municipalización de la gestión que transfiere a las autoridades locales el control administrativo de la educación y la ejecución de presupuestal, pero no la toma de decisiones.

Hasta el 2001, la Constitución Política combinó un sistema dual conocido como “situado fiscal” y “participación en ingresos corrientes de la Nación”. El Situado Fiscal destinado a los departamentos y distritos para financiar la oferta pública de educación y salud, y la participación en ingresos corrientes de la Nación para financiar a nivel municipal. Según Planeación Nacional, durante la última década, el gasto público nacional desbordó el ingreso. Esto hizo que el Situado Fiscal se quedara corto para cumplir su objetivo y los recursos de las participaciones municipales se destinaron al pago de maestras a través de contratos de prestación de servicios, en lugar de inversión. Como consecuencia se produjo un déficit en las finanzas públicas, que fue atendido de manera temporal con endeudamiento. Esta crisis fiscal coincidió con la recesión económica (1998-2000) y con el aumento del gasto para la guerra interna. De ahí que el saneamiento de las finanzas se convirtiera en prioridad inaplazable para el Gobierno Nacional.

Con base en ese diagnóstico, el gobierno entró a tomar correctivos relacionados con el gasto en educación. El Ministro de Hacienda y Crédito Público llevó al Congreso de la República un proyecto de Acto legislativo o reforma constitucional que desligaba el monto de los recursos a transferir de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), atando su crecimiento a la inflación, creando así un Sistema General de Participaciones (SGP). Para definir el monto de recursos de la “bolsa educativa” juntó Situado Fiscal, participación municipal en ingresos corrientes de la Nación y los recursos del fondo creado para cubrir los faltantes del situado fiscal en las entidades territoriales. Luego de un debate circunscrito en la discusión entre gobierno y gremios de educadores, se implementa una reforma

“en aras de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación, se incluyeron reformas institucionales según el gobierno ‘para poner orden y control al sector en un intento por avanzar hacia la organización institucional y financiera de la educación, contribuyendo a darle mayor estabilidad a las finanzas de ésta, aclarar las competencias de la Nación y de las entidades territoriales, solucionar la ineficiencia que en los últimos años ha caracterizado a la educación pública.” (Colombia. Ministerio de Educación Nacional 2002:9).

El Acto legislativo presentado en enero de 2001 reformó la Constitución para dar lugar a *La Reforma al Régimen de Participaciones Territoriales*. En el proyecto el gobierno Pastrana acordó conservar por siete años (2002-2008) la sociedad entre la Nación y las regiones

que había existido desde la Asamblea Nacional Constituyente, expresa en el vínculo entre los recursos de las “participaciones” y los ingresos corrientes. Las regiones recibirán recursos estables y crecientes durante siete años; luego el monto de las transferencias dependerá del nuevo comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación (ICN).

Para la educación pública, el Acto legislativo 01 modificó los criterios de asignación de los recursos. En adelante, las entidades territoriales no recibirán recursos en atención del gasto de sus nóminas sino del número de niños matriculados y por matricular en condiciones de eficiencia. “Es decir, seguirá a los niños y jóvenes y no a los maestros, sintonizando la financiación de la educación con las necesidades del servicio. Una reforma de fondo que revolucionará la educación pública en Colombia. La distribución de los recursos en función de los niños y los jóvenes obedece a razones de *equidad y eficiencia*” (Colombia. Ministerio de Educación Nacional 2002:10). Realmente, y como veremos más adelante al analizar el impacto de esta medida, la financiación a la demanda va a “revolucionar” la educación pública.

Una vez modificada la Constitución, una nueva reforma educativa -que modifica profundamente la Ley General de Educación de 1994- fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001. La Ley modifica el sistema de competencias y recursos de las entidades territoriales, profundiza el proceso de descentralización/centralización y sienta las bases del programa sectorial de gobierno del presidente Uribe que se llamó *Revolución Educativa*. Reforma también la Ley 60 del 93, la Ley 115 del 94, el Decreto 2277 de 1979 (estatuto docente) y facultó al Presidente para expedir un nuevo Estatuto de Profesionalización Docente y un Sistema de Inspección y Vigilancia de la educación.

La Ley 715 señala como objetivo fundamental “colocar la educación pública al servicio de los niños y jóvenes, según criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, acercar las decisiones educativas a la comunidad a través de la profundización responsable del proceso de descentralización”. La ley descentraliza la administración de la educación a los municipios mayores de cien mil habitantes. En virtud de ella, todos los municipios del país pueden certificarse y manejar su educación, es decir, recibir directamente de la Nación los recursos en razón de la población atendida y por atender, administrar el

personal docente y administrativo, y responder por la calidad y la cobertura del servicio educativo en su jurisdicción. A los municipios les corresponde liderar el sector con el concurso y apoyo de las rectoras de las instituciones educativas.

Según el MEN en su periódico institucional *Al tablero* (Nº 17 de agosto de 2002) la Ley 715 en el nivel institucional

“*Fortalece la institución educativa, responsabilizándola de la calidad. Para ello contempla varias acciones: primero, el proceso de integración de las instituciones, mediante la creación de colegios completos, desde el preescolar hasta el grado 11, para estimular la educación preescolar y la continuidad del proceso educativo, excepto en las escuelas rurales apartadas.*

En el caso de los rectores, los reviste de mayores funciones para que puedan realmente administrar la institución, sus recursos y el personal. Podrán en adelante participar en la definición de los perfiles y en la selección de su personal docente.

Como tercera medida, la ley establece que habrá una sola administración por cada institución educativa, incluida la planta de directivos y docentes; ya no dependerá de las jornadas, pues había colegios con tres rectores, tres administraciones y hasta tres plantas docentes.

Finalmente, la ley crea los Fondos de Servicios Educativos en reemplazo de los ‘Fondos Docentes’, permitiendo a las instituciones un manejo responsable de los recursos con una rendición constante de cuentas.”

En febrero de 2005 entrevistamos en un par de ocasiones a una Directora de Núcleo del municipio de Soledad (Atlántico), un municipio de unos 340.000 habitantes, conurbado con Barranquilla y que había sido recientemente certificado para manejar los recursos que le giraba el nivel central:

-Carlos: bueno, hablemos de otro punto. El tema de la descentralización y de la certificación y todo eso ¿cómo lo vivieron? ¿Lo han visto positivo?

-Manuela: sí me preguntas a mí, que soy madre de ese... [sonríe] de ese [inaudible, tal vez “criaturó”], yo le digo que positivo, muy positivo porque en años anteriores el Departamento nos manejaba todo, nos legislaba...

-Carlos: ¿aquí tenían alguna entidad descentralizada?

-Manuela: no, todas las directrices venían del Departamento.

-Carlos: pero ¿aquí no había una oficina?

-Manuela: sí había una Secretaría de Educación Municipal pero igual

ella no trazaba políticas, ni planes de desarrollo, ni nada. Todo lo trazaba el Departamento, nosotros simplemente a través de ellos. Inclusive, los recursos, todos los recursos, apenas llegaba aquí lo de la transferencia nacional, con eso le pagaban a los que llamaban “maestros municipales”, y había una gran brecha entre el maestro que era municipal y el maestro que era departamental (...).

-Carlos: entonces ahora tienen ya un manejo de recursos, ¿más o menos qué presupuesto tienen ustedes?

-Manuela: el año pasado se manejaron treinta y cinco mil millones.

-Carlos: pero ustedes tienen cierta autonomía para decir “esto lo vamos a gastar en esto o en lo otro”.

-Manuela: ¡ah no!, es que ya eso viene para plantas de personal, para pago de personal administrativo y docente, vienen unos recursos que es la bolsa por alumnos, vienen otra plata que es para calidad.

-Carlos: en el caso de la calidad ¿no tienen posibilidad de, digamos, de jugar con esos recursos?

-Manuela: claro porque ahí hay varias cosas, ahí está el gasto de los colegios en cuanto a servicios públicos; está la dotación de ellos, la infraestructura; está un mantenimiento; está para capacitación o formación docente.

Pero los avatares de la descentralización en este municipio se revelan en el trabajo de campo en meses y años anteriores. Por ejemplo, a finales de 2003, el primer día que visitamos el colegio Dolores María Ucrós de Soledad no hubo clases: los profesores “estaban en paro” (huelga) porque la administración municipal no les había pagado su sueldo. Hablando con los profesores asistentes manifestaron que la plata había llegado de Bogotá pero que era “un problema de gestión” de la Secretaría. “Los dirigentes tienen mentalidad de pueblo”, “no es propio de una secretaria de Educación”, “la descentralización ha sido un fracaso”, “esa gente no está preparada”.

En fechas más recientes (2005) el diario de campo evidencia otros problemas en torno a la descentralización en Soledad:<sup>122</sup>

Llamo por teléfono a Luis Sincero y le comento sobre la pertinencia de reunirnos con el actual Secretario de Soledad para la financiación del proyecto del colegio, ya que me habían dicho que era muy posible que lo cambiaran (esto me lo dijo Margarita Verdadera, la coordinadora del Liceo Masculino mientras almorzábamos en el SAO de Soledad, que dice que tiene una amiga muy cercana a la administración). La alcaldesa,

---

<sup>122</sup> En este caso, por haber varias menciones a los paramilitares, hemos cambiado los nombres de las personas y de los colegios con el fin de proteger su identidad.

con su casa por cárcel por corrupción, ha desaparecido 230.000 millones de pesos. Parece que a su esposo, el candidato, lo mataron los paras [paramilitares] —es el chisme que todo el mundo confirma—. Entonces ella lo reemplazó en la candidatura y ganó. Parece que tuvo que negociar con ellos para poder gobernar. Margarita afirma que, si bien les dejó participar en el gobierno no los dejó meterse en todo con el argumento que “ella ya había puesto el muerto”. Esta señora, dice Margarita, tenía un amante en Soledad que es su guardaespaldas y otro en Bogotá. Margarita dice que parece que a ella la entramparon los mismos paras para sacarla y asumir el control total de la alcaldía. Si se le demuestra el peculado y demás, habrá nuevas elecciones [el peculado y el robo de los 230.000 millones fue luego “ventilado” por la prensa nacional un mes después cuando se confirmó el proceso legal].

Luis me dice por teléfono que al Secretario lo pusieron fuerzas “no políticas” [paramilitares, hay que interpretar] que se han metido mucho en Soledad, pero que es una persona muy accesible y que incluso él ha logrado una cierta comunicación y amistad con él. Que apoya el colegio.

Le comento a Luis Sincero que parece que en el Departamento [del Atlántico] también van a cambiar de Secretaria o de Subsecretaria y a su asistente, que parece que es la que más manda, una tal Yaneth, que nadie quiere. Luis piensa que el cambio no tiene nada que ver con su desempeño, sino porque le van a entregar al Departamento 14.000 millones de pesos para calidad y hay detrás alguien que quiere manejar esa plata [en otra conversación ese “alguien” se concretará en un congresista]. Supone que se irá en capacitación, pero que se aprovecharán algunos con doctorados a costa de ese rubro.

Margarita contaba de su esposo que tenía formación académica, que era magíster y que era muy rumbero. Hablaba de él con cierta distancia, como de un extraño. Todos los fines de semana organiza fules rumbas en su casa. Actualmente está manejando un contrato para atender la educación en una zona de la Sierra [Nevada de Santa Marta, resguardos indígenas ahora controlados por paramilitares], en el Cesar. Va y viene. Tiene que seleccionar y contratar a los maestros para dicha zona. Ella dice que se relaciona con los paras y que ellos le dicen que repartan 30 y 30: 30[%] para ellos, 30[%] para él y 40[%] para ejecución. Parece que es lo que suelen hacer con los contratos. Él dice que no, que la plata es para ejecutarla y que si lo descubren el que paga el pato es él.

Los paras están en todo. Recuerdo ahora la conversación del otro día con Catalina [rectora de un colegio en el Departamento del Atlántico, cerca de ahí] y, a pesar de que todos parecen rechazarlos o temerles, terminan colaborando o pidiendo colaboración. Margarita me comentaba que ella está como coordinadora, con 8 horas de trabajo, pero que no le han reconocido el 20% por coordinadora, que por eso sólo trabaja 7. Que no quiso ir donde el secretario porque era de los paras y si uno les pide un favor, luego se lo cobran. Sin embargo, el esposo parece estar más metido con ellos.

Catalina, a pesar de su distancia con ellos, afirmó haberles pedido

ayuda en el colegio cuando se quedó sin celadores y le pusieron tres vigilantes. En ese municipio los paras controlan también el transporte escolar de las veredas y lo cobran de las arcas municipales.

Los testimonios anteriores, recogidos en conversaciones informales, sin grabadora, muestran que los recursos que gira el nivel central a las administraciones municipales y departamentales están “amarrados” a destinaciones específicas y que hay poco juego en el marco legal para su manejo autónomo. Se produce cierta “ineficiencia” en su “gestión” que proviene de la incapacidad administrativa para realizar los pagos a tiempo (caso de la huelga de maestras) y de la corrupción (caso de la alcaldesa de Soledad o de la Sierra Nevada). Igualmente, los procesos de descentralización y la llegada de recursos del nivel central convocan a los actores políticos locales tradicionales (caso del congresista del Departamento del Atlántico) o emergentes (paramilitares en toda la zona del Caribe y en otras regiones del país), para su control. La ineficiencia de la administración local y la debilidad del Estado (caso de los celadores) facilita el que grupos ilegales como los paramilitares la reemplacen. En especial, y en el actual contexto de empoderamiento de estos grupos en el gobierno de Uribe, la descentralización está sirviendo para fortalecer el control político y social de los paramilitares en algunas regiones.

Pero regresemos a Bogotá donde hay una mayor presencia del Estado. La capital del país fue tal vez uno de los primeros lugares en los que se implementaron estos cambios legales y se convirtió en el modelo a seguir en las otras ciudades de más de 100.000 habitantes. Aún hoy ciudades como Barranquilla –con millón y medio de habitantes– no han logrado los niveles de aplicación de la norma que se obtuvieron en Bogotá a finales de los 90. Veamos, pues, cómo se concretaron los procesos de descentralización/centralización en la capital.

### *6.2.2. La descentralización educativa en Bogotá*

Por el Decreto 77 de 1987 el Distrito Capital tenía la competencia de adelantar la construcción dotación y mantenimiento de los “planteles” escolares, pero poco más. La Ley 29 del 15 de febrero de 1989, capítulo VI, habla de “descentralización administrativa”. Por su carácter de capital asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial

de Bogotá las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar, y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos. Los personeros municipales a petición del Alcalde velarán por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo.

La relación de los colegios, y especialmente de rectores, rectoras y Asociaciones de Padres de Familia con las recién creadas Juntas Administradoras Locales, cobra importancia a comienzos de los 90, desplazando o trasladando el juego político de las Juntas de Acción Comunal hacia éstas. Las Juntas de Acción Comunal se habían convertido en los nodos que utilizaban los políticos para movilizar sus clientelas. Desde estas Juntas se solicitaban recursos o maestras a la administración central para la construcción de las escuelas en los nuevos barrios o en las veredas campesinas, pero con la mediación del político que tenía el control local. El cemento para la escuela o la maestra era un favor de un político concreto que debía ser retribuido con votos por los comuneros o los habitantes del barrio. Esto fue el fenómeno generalizado, aunque también fueron frecuentes los conflictos entre la escuela y las Juntas.

En 1992 se firmó el Acuerdo 31 del Concejo de Bogotá: “La Administración Educativa se descentralizará. Para lograrlo, créanse los Centros de Administración Educativa Local, CADEL, que cumplirán funciones que les delegue la Secretaría de Educación del Distrito (SED), conforme a la reglamentación que para el efecto se expida. Se garantiza la participación de las comunidades educativas en la programación, seguimiento y control del proceso educativo” (Art. 15). En diciembre de 1994, en la administración del Secretario de Educación Eduardo Barajas (Resolución 550), se reglamentan los CADEL estableciendo que el director debía ser un directivo docente de la localidad, elegido democráticamente. Sin embargo, esta Resolución no se aplicó.

La Ley 60 de 1993 otorgaba al Distrito Capital –D.C.- la competencia para dirigir y administrar en forma directa la prestación de los servicios educativos estatales; administrar, programar y distribuir los recursos; administrar la planta docente y administrativa (esta última era de carácter nacional), y promover y evaluar la capacitación y actualización de las docentes. La Ley 115 de 1994 corroboró las competencias asignadas y las precisó: aprobar la planta de personal docente, directivo y

administrativo; convocar concursos, realizar nombramientos, traslados, permutas, sanciones y encargos de directivos, entre otras.

La reestructuración de la SED en el nivel central en la administración Mockus/Villaveces, con su Proyecto de Modernización, apuntaba a adecuar la misión de la SED a la Constitución del 91 y a la legislación vigente (Ley 115 y Ley 60), fortalecer la planeación y el trabajo por proyectos, fortalecer su responsabilidad académica, mejorar la atención al público y establecer una organización de tipo horizontal (Villaveces 1998, 5.a.7) (Decreto 443 de 1996).

Del plan de desarrollo Distrital *Formar Ciudad* (Decreto 295/1995) surgió como tarea darle forma al *Plan estratégico de la Secretaría de Educación*, estructurado en seis áreas estratégicas, una de las cuales fue la descentralización con la creación de los 20 CADEL, “que llevan la *administración* a cada una de las veinte localidades, acercándola al plantel y al ciudadano” (Villaveces 1998:s.n., inclinada nuestra). Se menciona entre los propósitos el “apoyar el desarrollo de la autonomía local e institucional en los procesos *administrativos*” (ídem, numeral 3.1.b, inclinada nuestra). Es decir, la descentralización desde este punto de vista y desde la estrategia de los CADEL es netamente administrativa. En esa época se realizaron varios debates y propuestas, entre ellas una elaborada por un grupo de maestras desde la Dirección de Investigación en Educación – Centro Experimental Piloto -DIE-CEP- que tenía un perfil más político, no solo administrativo. La creación de los CADEL como entes netamente administrativos la vivimos en ese momento –yo era uno de los maestros de la propuesta mencionada– como una traición a la participación y al fortalecimiento de la democracia local que pretendía la nueva Constitución.

El CADEL forma parte de las estrategias de Legitimidad Institucional y Progreso social. A la fecha, El CADEL está definido como “Instancia Técnica de Gestión Educativa ubicada en el nivel local, a través de la cual la Secretaría de Educación desconcentra la **administración** del Servicio Educativo en cada localidad”. La “cadelización”, como fue llamado el proceso de implantación de los CADEL, se inicia en la administración Mockus/Villaveces, y se constituyó en uno de los proyectos

bandera de su gestión. Fue el mismo José Luis Villaveces el que inició la formación del equipo, a quienes consideró sus “ministros plenipotenciarios”<sup>123</sup>.

Otro cambio de esta administración, y que podría entenderse como una forma de descentralización, es la administración por proyectos con autonomía presupuestal, dirigidos por responsables de proyectos o “proyectoros”, como se denominaron. El modelo se extendió a los centros educativos y se incentivó a los colegios estatales para que presentaran proyectos para su financiación.

Una administración descentralizada requería de estrategias de coordinación y de armonización entre los diferentes planes, niveles y proyectos (Planes Educativos Distritales –PED-, Plan Educativo Local –PEL- e Institucional –PEI-). La administración de Villaveces, con su creatividad para nombrar los procesos administrativos, denominó este proceso de armonización “pedilación”. La propuesta metodológica partía de abajo hacia arriba: “la acción se concreta normalmente en cada plantel y debe responder a su PEI, pero los recursos necesarios provienen de los niveles distrital y local y por ello los objetivos deben ser congruentes” (Villaveces 1998:s.n.).

La llegada de la economista, con buena experiencia en planeación, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez White como Secretaria de Educación en la administración del Alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000) en enero de 1998 y su continuidad en la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003), va a consolidar la perspectiva administrativa de los CADEL (ver su perfil aparecido en la prensa en §6.7). Éstos se convierten en un nodo local de información y de control, en los ojos, los oídos y la voz de la administración pero donde no se toman decisiones. De abajo hacia arriba, por parte de los usuarios, en los CADEL se radican las solicitudes y demandas, pero las decisiones se toman en el nivel central. Por parte del nivel central al CADEL llegan las demandas respecto a

---

<sup>123</sup> Los CADEL se constituyen legalmente por la Resolución 2784 de septiembre de 1995, donde explícitamente se afirma que “se descentralizan algunos servicios (...) sin descentralizar sus funciones”. El Coordinador de CADEL tendrá a su cargo y responsabilidad la administración del respectivo centro y será el jefe inmediato y superior jerárquico del personal que allí labore. La coordinación de los CADEL dependerá directamente del despacho de Secretario de Educación. Posteriormente, el Decreto 443 de julio de 1996 (art. 24) establece las funciones del CADEL, funciones de tipo asesor, apoyo, productor de información, articulación y coordinación, realización de trámites, controlar y evaluar, y promover la cultura de la planeación en asocio directo con la supervisión. Sin embargo, este decreto fue derogado por el art. 32 del Decreto Distrital 1236 de

información o la exigencia del cumplimiento de disposiciones y normas –que luego serán trasladadas por el CADEL a las instituciones educativas y regresarán por el mismo camino-. Siendo que el CADEL no tiene ninguna autonomía, al ser la extensión del nivel central en la localidad, aparece dotado de poder y autoridad, aunque en realidad es un intermediario de información. En las administraciones Peñalosa/Vélez y Mockus/Vélez, a pesar del fortalecimiento de los CADEL en su imagen aparente de autoridad por la agresividad y falta de concertación con que se imponían las decisiones provenientes del nivel central en el nivel local, no se fortaleció ni armonizó el nivel local. Es decir, no se produjo la denominada “pedilación” de la administración Mockus/Villaveces, la articulación de abajo hacia arriba de los proyectos educativos locales en un proceso democrático y participativo. La armonización no se orientó hacia los PEI y hacia la negociación, sino hacia la consolidación de resultados y de cifras. Los planes locales resultaban como una especie de sumatoria de indicadores y de información elaborada por técnicos de los niveles local y central, y no como un proceso de concertación y participación.

En 1999 los CADEL eran atendidos por el Coordinador de CADEL, una secretaria, un auxiliar administrativo, un arquitecto como Asesor Técnico Local, dependiente de la Subdirección de Plantas Físicas, antes llamada División de Edificios Escolares. La SED a través de la Subdirección de Contratación ubicó profesionales para el área de Recursos Humanos y Sistemas de Información como “contratistas” es decir, nombrados por orden de prestación de servicios con posibilidad de renovación de contrato cada cuatro meses. Estos profesionales dependían del Nivel Central y no del CADEL; el objeto del contrato era apoyar a las dependencias de la SED y a los CADEL en conformar la base de datos del personal, traslados, consolidación y envío de la evaluación del desempeño laboral, implantación de los módulos del Sistema de información (SISED) en el nivel local e institucional, manejo de la información de matrículas (hoy llamado Sistema de Matrículas), manejo de estadísticas y apoyo en las diferentes actividades en procesos similares. El proceso de descentralización sirvió también en este caso para la precarización del trabajo de los funcionarios.

En este mismo año se presentó una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca dejando sin piso legal el cargo de Coordinador de

---

1997. Sus funciones serán reestructuradas nuevamente en el 2001 con el Decreto 816 de octubre

CADEL; luego del fallo de esta demanda, la denominación del cargo como Coordinador de CADEL pasó a ser denominado “Gerente de CADEL”, con lo que se reforzó más aún –si cabe– su perfil administrativo y gerencial.

En varias de las tertulias quincenales con directivas salió el tema de los CADEL:

-Delfina: y centralizó, ella [Cecilia M<sup>a</sup> Vélez] centralizó, en vez de descentralizar, porque de Secretaría de Educación salían todas, todas las directrices. Ya del 2000 para acá los rectores eran instrumentos, “cúmplase, cúmplase, cúmplase”.

-Rosaura: los mandaderos.

-Fabiola: pero más mandadero era el del CADEL, el del CADEL recibía la orden, se la daba al rector, el rector le cumplía al CADEL, y [el del] CADEL venía con el montón de papeles para la Secretaría (...).

-Delfina: eso nos hacían unas reuniones en el CADEL, el cadelero era Agustín Rodríguez.

-Paulina: “Asustín”.

-Delfina: y Yolanda se paraba allá, supuestamente a capacitarnos [sonríe] ¿no?, a capacitarnos. Y empezaba como una maestra de la década de por allá de los 50, cuando estudiábamos en primaria nosotros, regañándonos a todos. Y los directores de primaria “sí doña Yolanda, sí doña Yolanda” [tono burlesco]; y nosotros “¡vámonos de aquí, ¿qué hacemos nosotros en esta pendejada?!”. Salíamos con Marina y Blanca [otras rectoras asistentes a la tertulia]. No, esos conflictos con ellos... (Tertulia del 24 de marzo de 2004).<sup>124</sup>

En el 2001 el Decreto 816 “por el cual se reestructura la Secretaría de Educación de Bogotá y se establece su organización administrativa y funcional” se definen las funciones de la Unidad Coordinadora de CADEL y las funciones de Los Centros de Administración Educativa Local CADEL. Los CADEL quedan dependiendo de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Tienen como funciones, entre otras como las ya señaladas, fortalecer las relaciones entre los distintos estamentos, velar por el cumplimiento de las normas legales y la ejecución de las políticas, ofrecer orientación y asesoría a las instituciones educativas para lograr mejores resultados, controlar el uso eficiente de los recursos, divulgar la información y normas de la SED y del sector educativo en general en coordinación con la Unidad de Comunicaciones y Prensa.

---

<sup>24</sup>, art. 23, como veremos más adelante. La legislación se ajusta seis veces de 1994 a 2003.  
<sup>124</sup> Si bien en esta tertulia había otras personas en este fragmento de la transcripción hablan una supervisora, varias rectoras y una coordinadora.

En el año 2003 mediante la Resolución 2547 se asigna a los Gerentes de CADEL la función de “ejercer como superiores inmediatos de los rectores y directores de los Establecimientos Educativos Distritales, de la localidad de su respectiva”, lo cual aparentemente fortalece el poder de los gerentes. Resulta paradójica esta disposición pues la Ley 715 de 2001 tenía como intención manifiesta el fortalecimiento de la autonomía de la rectora. En este caso, al depender del Gerente del CADEL –y este último, a su vez, no ser autónomo-, la rectora pierde capacidad de negociación frente a la administración por la intermediación del Gerente, un intermediario sin capacidad para tomar decisiones.

Con la promulgación de la Ley 715 en diciembre de 2001, como vimos anteriormente, se va a constituir el soporte legal para profundizar la descentralización hasta el nivel institucional, como la misma Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, ya convertida en Ministra de Educación Nacional, planteaba en agosto de 2002: responsabilizar a la institución de la calidad; para ello integrar instituciones conformando “colegios completos”, unificar la dirección de las diferentes jornadas en un mismo edificio, dar más funciones a las rectoras concentrando la autoridad institucional en ellas, y creando los Fondos de Servicios Educativos con rendición constante de cuentas (*Al tablero*, N<sup>o</sup> 17). Al abandonar la Secretaría de Educación para pasar al Ministerio en el 2002, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez dejó encargada a Margarita Peña<sup>125</sup> que continuaría fielmente las políticas iniciadas por ella implementando rápida e intensivamente la Ley 715, incluso en algunos casos antes de su reglamentación, lo cual ocasionaría varias demandas legales por parte de docentes y directivos, como veremos más adelante.

En el fondo, como se puede apreciar en las expresiones de la Secretaria de Educación, ahora Ministra, la descentralización hacía énfasis, no en la autonomía, sino en la

---

<sup>125</sup> Margarita Peña Borrero tiene un perfil más académico que la Ministra: Licenciada en Filosofía y Letras en la Universidad Javeriana (Bogotá), Master de la Universidad de Edimburgo, Doctora en Educación, Pennsylvania State University. En 1994, cuando se promulgó la Ley General de Educación, era Directora general de capacitación, currículo y medios del MEN, e insistió en introducir unos indicadores de evaluación más medibles en las escuelas (indicadores de logro, como paso para llegar luego a las competencias o a los estándares). Ha sido directora ejecutiva de CORPOEDUCACIÓN, la empresa mixta que actualmente acapara buena parte de los contratos con el MEN. Fue Viceministra de Educación en el 2001-2002 y de allí pasó como Secretaria a Bogotá a reemplazar a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez. Una vez terminada su gestión allí regresó al Viceministerio. Empresarios por la educación y la Fundación Ford le financiaron recientemente una investigación que diera cuenta de las “enseñanzas” en gestión de la experiencia de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en Bogotá 1998-2003 y que pronto se convertirá –como anuncian los comentaristas- en el manual del perfecto Secretario de Educación “en Colombia y en el exterior” (Peña Borrero 2005).

rendición de cuentas (*accountability*); no en la flexibilidad y en la democracia orientada a la pertinencia de la educación, sino en la eficiencia en el logro de los resultados cuantificables y comparables. Las actividades de formación para las directivas se orientarán a esto precisamente.

La descentralización administrativa local de los CADEL tuvo un gran impacto en la descongestión del nivel central en cuanto a atención al público, pues prácticamente todos los documentos y solicitudes se radican ahora en las localidades. Igualmente la creación del servicio de atención en línea, a través de Internet, descongestionó las oficinas de personas, no de trámites. El cambio de imagen del nivel central fue también radical.<sup>126</sup> Antes de la creación de los CADEL en 1995, las oficinas de la SED en el Centro Administrativo Distrital de la Calle 26 con Carrera 30 eran un pulular de personas de todo tipo, desde supervisoras y directivas, funcionarios, padres de familia, maestras, políticos locales, haciendo lobby o cabildeo para lograr respuesta a sus demandas o necesidades. Con la descentralización administrativa, y con el posterior traslado de las oficinas del nivel central al frío, modular y moderno edificio de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá en la Calle 26 con Avenida 68, éstas cambiaron su apariencia desordenada por amplios espacios comunes, panópticos, donde cada funcionario se relacionaba casi únicamente con la terminal del computador en su pequeño módulo individual, pero a la vista de todos los demás separados únicamente por un pequeño panel de cristal transparente. Transparencia hacia adentro y hacia fuera: control y rendición de cuentas. Los usuarios, las quejas, el trato con el público, se desplazaron a las localidades, lo cual facilitó una administración a distancia, virtual, sin contacto personal con la gente o con los colegios.

Entrevista a José Medina, funcionario de las oficinas centrales de la Secretaría de Educación de Bogotá desde finales de los 80 (17 de marzo de 2005)

-Carlos: yo pienso que ahí también influye lo de los cadeles, la creación de los cadeles debió descongestionar mucho.

-José: uy, terriblemente, claro. Ahora, los cadeles, lo que todas las administraciones saben y que están en proceso de funcionar así, es que los cadeles tienen que ser como secretarías pequeñas en las localidades. O sea, aquí se podrían mandar las cosas pero donde realmente se debe trabajar en todo lo que se llama grupos pedagógicos, todo lo que se llama cosas inmediatas de solucionar a un docente, a un rector, es en la

---

<sup>126</sup> La Secretaría de Educación se reestructuró en varias ocasiones en este período para adecuarse a las nuevas políticas para lo cual se contrataron empresas especializadas en reingeniería institucional, como London (ver Decreto 816 de octubre 24 de 2001).

localidad. Que tiene más conocimiento de lo que pasa, que un funcionario puede ir al colegio ahí, que nosotros aquí desde el centro atender todo... Entonces eso se está dando, es decir, lo que yo siempre he escuchado es que los cadeles tienen que tener una unidad pedagógica muy fuerte, que todavía no la tienen, pero esa es la idea.

-Carlos: bueno, del público, los padres de familia ¿vienen por aquí a algo?

-José: muy escaso.

-Carlos: ¿a qué vienen ellos?

-José: de pronto a veces, algunos siguen con la idea de que la SED da cupos [sonríe]. Entonces vienen aquí a decirle a uno “que un cupo” y uno les dice “no, las cosas no funcionan así, tiene que ir al CADEL, allá le solucionan su problema. Otros vienen a veces por una queja. Cuando es una queja así que en el colegio se están pasando y el tipo tiene la razón pues uno lo orienta, le dice “mire, la queja sí la puede poner en tal parte”. Pero eso es muy esporádico. En el año si uno ve a cinco padres de familia es mucho.

-Carlos: ¿quiénes son los que más vienen aquí?

-José: docentes, directivos, supervisores, universidades, ONGs, investigadores, esa es la cantidad de gente que pasa por aquí.

-Carlos: pongamos ahora, como decía Cecilia María de las cifras y eso, si usted fuera viendo por años, el número de veces al año que usted visitaba colegios, por ejemplo, haga un estimativo más o menos (...).

-José: pero depende del grupo donde uno trabajo.

-Carlos: hablemos de Mejoramiento [División de Mejoramiento de la Calidad, que se supone que es una de las que más debe trabajar con las instituciones].

-José: en el grupo de Mejoramiento yo diría que cuando Cecilia María, yo, lo más que fue por ahí unos cinco colegios en el año (...) En este momento, por ejemplo este año, yo he hecho por ahí unas tres salidas y mañana exactamente tengo una salida a una localidad que se reúnen todos los privados, pero los privados para el Plan maestro. Entonces yo voy allá mañana, a la Rafael Uribe Uribe, que es la 18, ahí voy a estar.

-Carlos: pero entonces van más como al CADEL o a los sitios así de reuniones.

-José: a eventos grandes.

-Carlos: pero digamos, ir visitando escuela por escuela....

-José: no, no se puede.

El CADEL coordina también los eventos de formación permanente, capacitación y foros educativos que se realizan en la zona, pero no los define ni los contrata. Un aspecto que fue valorado como positivo por las rectoras fueron las reuniones mensuales de rectores en el CADEL, reuniones orientadas a transmitir las órdenes del nivel central y a recoger algunas inquietudes del nivel local. Aunque la mayoría de estas reuniones eran muy “ejecutivas”, en el sentido de unas interacciones muy reguladas desde el o la “cadelera”, con énfasis en el aprovechamiento del tiempo y sin una posibilidad real de tomar decisiones de fondo que afectaran al nivel local –tuvimos la

oportunidad de asistir a varias de ellas-, estas reuniones sirvieron también para fortalecer la comunicación y los contactos entre las rectoras de la localidad aprovechando también algunos pequeños espacios informales o desviando el formalismo de las agendas propuestas desde la administración central con el humor y con la introducción de nuevas temáticas que respondían a sus intereses, o prolongando la reunión una vez abandonaba el local la cadelera. El CADEL ha servido también para coordinar algunas actividades y programas provenientes de las alcaldías locales, JAL, Comité de emergencias o Personería, entre otros. Igualmente el CADEL ha cumplido una labor de filtro de las demandas de las diferentes entidades públicas y privadas en relación con las instituciones. En 1999 afirmábamos: “A la escuela llegan todos los problemas de la sociedad y todas las entidades oficiales y sectores sociales aprovechando esa ‘población cautiva’ con campañas, propuestas y exigencias...”. Actualmente –y desde hace varios años- la información, solicitudes, propagandas y demás demandas pasan por el CADEL, lo cual modera un poco la avalancha de requerimientos de la sociedad y la ciudad hacia las instituciones, pero también queda la pregunta por la capacidad y los criterios del CADEL para eliminar del flujo información “no deseada”.

En uno de los tres colegios del estudio de casos en Bogotá la relación con el CADEL se regula fundamentalmente por la rectora; las anteriores directoras de los Centros Educativos Distritales –CED- fusionados -y ahora coordinadoras- han disminuido el contacto directo y constante con esta entidad. Todas las docentes entrevistadas en una de escuelas anexadas afirmaron que no tenían ningún tipo de relación con el CADEL porque todo lo tramitaban a través de las directivas. En un taller sobre construcción de la memoria con 13 docentes de diversos colegios de Bogotá donde se exploraban las relaciones entre los lugares más significativos y las reformas de los últimos años, ninguno mencionó el CADEL.

Cuando otros miembros de la comunidad escolar lo visitan suele ser para elevar una queja ante la SED. En los colegios se habla frecuentemente de las “investigaciones” que hace el CADEL a funcionarios y docentes, si esto es solicitado por alguno de los miembros de la comunidad educativa. Por este motivo, la presencia de docentes o padres de familia en el CADEL comúnmente inquieta y es visto con sospecha porque

se tiene la presunción de que su visita a ese sitio implica la queja hacia alguna persona de la comunidad educativa.

Algunas docentes evalúan como negativa su intromisión porque “el CADEL (...) destruye la autonomía en el colegio, por ejemplo, en el seguimiento disciplinar y con la toma de decisiones sobre los estudiantes, pasando por alto a la institución”, refiriéndose a los casos en los cuales las instituciones aplican las normas concertadas en el Manual de convivencia sobre asuntos disciplinarios y el CADEL las ignora. Lo anterior origina permanentes tutelas y respuestas a las mismas (ver, por ejemplo, Acta del Consejo Directivo del República de Colombia del 14 Marzo/1997).

Otras, especialmente las rectoras, destacan la importancia de su gestión y valoran como positiva su capacidad para hacer cumplir las órdenes y exigir: “Los CADEL, son muy buenos, porque están cerca de los colegios (...) hoy en día le doy gracias al CADEL, (...) ellos nos organizaron, ¿en qué aspecto? Nos citaban todos los miércoles, el primer miércoles de cada mes a una reunión donde se decía ‘se hace ésto, ésto y ésto en tal fecha, a tal hora’ y había que hacerlo, ‘lo hacen o lo hacen’ (Entrevista a Marina Vizcaíno de Cubillos rectora de la IED Rep. de Colombia). Al momento de tomar ciertas decisiones las rectoras perciben el CADEL como la institución a la que se deben consultar las acciones a realizar y pedir aprobación. Otro rector entrevistado considera, por el contrario, que los CADEL se convirtieron en un sistema de control de la SED, más que en organismos para agilizar los procedimientos entre la SED y las instituciones, ya que el gerente del CADEL pasó a ser el jefe directo de rectoras. En el caso de las reformas locativas y de infraestructura, por ejemplo, como nos decía el rector del colegio Jacqueline cuando nos hablaba de una obra que realizó en el 2003, las modificaciones en la planta física tienen que ser aprobadas por el CADEL, pero sin embargo el nivel central no pierde el control pues las reformas deben estar incluidas en el banco de proyectos de la oficina de Plantas físicas de la SED y esperar su aprobación.

En las encuestas realizadas a directivas y docentes se les preguntaba por los aspectos en que ellas consideran que recibieron mayor apoyo del CADEL. Las rectoras y coordinadoras mencionan la colaboración en la elaboración y reporte de estadísticas y la información sobre normas legales. Se destaca el hecho de que el 54% de las

coordinadoras, y el 41% de las docentes afirman no haber recibido ningún apoyo del CADEL en los últimos cinco años. Las rectoras tienen una percepción bastante positiva del proceso de descentralización distrital en general. Un poco menos positivamente lo valoran las coordinadoras y en una forma casi neutra las docentes.

En el nivel nacional, a pesar de las numerosas reestructuraciones y empequeñecimiento del Ministerio de Educación Nacional éste ha fortalecido su capacidad decisoria y ha centralizado la formulación de políticas, la definición de los mecanismos para la asignación de recursos a los niveles departamentales y municipales, el establecimiento de metas e indicadores, y el control de la información. En el Ministerio prácticamente no quedan funcionarios, sino únicamente contratistas al frente de proyectos que únicamente responden por su proyecto y en el corto plazo. Paradójicamente este Estado central reducido a su mínima expresión es el que más legisla y hace cumplir la ley. Por ejemplo, en 1994 fruto de la reforma constitucional del 91 y de la promulgación de Ley marco y sus decretos reglamentarios, se alcanzaron a emitir -además de la Ley- 11 decretos, cifra récord hasta el momento. De 1995 a 1999 los valores de producción normativa se estabilizaron en sus cifras habituales (cinco, seis, seis, cuatro y tres decretos en cada año respectivamente). Pero del 2000 en adelante se dispararon las cifras: 14 decretos en el 2000, 22 en el 2001, incluyendo una reforma constitucional (Acuerdo 01) y una nueva Ley marco (715), 36 decretos en el 2002 y 16 directivas ministeriales..., sin contar con otras macro-reformas legales que afectaron al sector educativo como las pensionales, laborales, de la administración pública, o el Código disciplinario único. Las decisiones se toman en este nivel central y se aplican en los niveles inferiores, con pequeñas adaptaciones locales, pero mínimas. Al nivel departamental, local o institucional les queda muy poco margen para la toma de decisiones o para establecer sus metas autónomamente. En una conversación informal con un alto funcionario de la actual administración del Secretario Abel Rodríguez a inicios de 2005, éste manifestaba su desesperación por la impotencia para cambiar la política educativa, pues venía determinada hasta en el mínimo detalle y por indicadores de eficiencia desde el nivel nacional. El engranaje de la descentralización es una sofisticada y cada vez más eficiente máquina de transmisión de las órdenes de arriba hacia abajo y de flujo de información y de recursos. Los niveles institucionales, locales o departamentales no tienen capacidad de decisión, ni tampoco de afectar las decisiones en los niveles superiores: es una estructura claramente jerárquica y vertical

que entra en contradicción con el espíritu de ampliación de la democracia participativa de la Constitución de 1991 e incluso con los nuevos modelos gerenciales de los 90, horizontales y en red.<sup>127</sup>

Trece años después de formulada sigue vigente la afirmación del economista Alfredo Sarmiento: Colombia es una “República Unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales” según reza la Constitución Política de 1991 (artículo 1). La expresión contiene “una antinomia que permanece en la base de los procesos descentralizadores: autonomía sin independencia, descentralizar con centro” (Sarmiento 1993).

### **6.3. Recursos para la educación**

#### *6.3.1. La educación como producción*

Si bien los economistas clásicos mencionan lo educativo, la economía de la educación como disciplina se constituye en torno a la teoría del capital humano en los inicios de los años 60 y a la planificación educativa promovida por los organismos internacionales desde los años 50 del siglo XX.

La teoría del capital humano y sus posteriores desarrollos ha pretendido vincular la educación con beneficios individuales y sociales (tanto en empleo, distribución del ingreso, como en la tecnología del consumo), con el mercado de trabajo y con el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico desde un análisis de los costes y

---

<sup>127</sup> Un ejemplo muy reciente es el nombramiento de docentes; según la intención explicitada en las políticas, incluida la Ley 715, pareciera que el fortalecimiento institucional implicara el poder seleccionar a las docentes más adecuadas al proyecto pedagógico de cada centro e incluso el mismo Ministerio había dicho en su boletín oficial *Al tablero* que “los rectores podrán en adelante participar en la definición de los perfiles y en la selección de su personal docente”; sin embargo el concurso u oposiciones recientemente convocado ha sido manejado en forma centralizada por el MEN y encargado en su aplicación al ICFES; aquí las instituciones y las rectoras han sido convidadas de piedra.

beneficios, y desde la consideración de la educación como un capital individual y social (Schultz 1963:10-11). Parte de una evidencia empírica que ya habían señalado los economistas clásicos, y es que suele presentarse una correlación positiva entre el nivel de formación y el nivel de ingresos de las personas, así como entre el nivel de formación promedio de los ciudadanos de un país con su PIB y su desarrollo tecnológico. Los esfuerzos inicialmente se orientaron no tanto a probar esta hipótesis que parecía evidente, sino a determinar la tasa de rendimiento de la educación, es decir, si los beneficios individuales o sociales de haber estudiado son superiores a los costes, lo cual la convertiría en una buena inversión personal o social. Dado que la educación es un bien difícil de cuantificar se habló de beneficios monetarios y no monetarios. Los primeros son los relacionados con el aumento de la productividad en el mercado de trabajo y de la remuneración de los trabajadores.<sup>128</sup> En cuanto a los beneficios no monetarios se ha hablado de la salud (como resultado de nuevos hábitos médicos, sanitarios y alimenticios), el estatus y el prestigio, la reducción de la criminalidad, el incremento de la movilidad social, la aceptación del cosmopolitismo, la libertad de pensamiento y la participación política. Se descubrió también una correlación entre el aumento del nivel educativo de las mujeres y la reducción de la tasa de natalidad, algo que el Banco Mundial y los organismos internacionales utilizan reiteradamente hasta hoy como argumento para la inversión en educación en los países del Tercer Mundo, aunque como señalamos anteriormente este argumento no tiene muchas evidencias.

Con el fin de cuantificar los beneficios económicos de la educación hubo que calcular también los costes individuales y sociales. En los primeros se tuvieron en cuenta los gastos directos (incluyendo libros de texto y material escolar), los gastos anejos (comedor, transporte escolar) y los costes de oportunidad (rentas a las cuales renuncian los individuos por seguir estudiando). En los gastos sociales se distinguió entre los gastos públicos (que van desde la nómina de docentes hasta la electricidad o la amortización de los gastos de capital) y los gastos de transferencias (subvenciones, becas).<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Otros beneficios monetarios, pero más difícil de cuantificar, son los relacionados con las tecnologías del consumo y con la eficiencia en la producción de bienes domésticos.

<sup>129</sup> En esta parte nos hemos basado, aunque bastante libremente, en Lassibille y Navarro Gómez (2004) y Carnoy (1995). Los fundadores de esta teoría son Schultz (1963), Becker (1963) y Mincer (1958).

Las críticas a la teoría del capital humano más significativas han sido la teoría del filtro (Arrow 1973, Riley 1976, Spence 1973, Stiglitz 1975), la competencia por los puestos de trabajo (Thurow 1975), las teorías de la segmentación (Doeringer y Piore 1971, Gordon, Reich y Edwards 1973), y la teoría de la socialización de la escuela radical (Bowles y Gintis 1975 y 1976) (Ver también Bowles y Gintis 1998)). Estas críticas han tenido problemas similares de verificación a la teoría que criticaban, como si el problema educativo presentara una cierta opacidad a su verificación empírica desde la econometría. La hipótesis del filtro sostiene que en realidad la educación no eleva la productividad de las personas, sino que sirve como un filtro para seleccionar y clasificar los talentos facilitando el trabajo a los empleadores; más que producir habilidades reales lo que se da es una atribución de dichas capacidades a los que han sido “señalados” por el sistema educativo. La teoría institucional o de la competencia por los puestos de trabajo plantea que la productividad está asociada al empleo y no a los trabajadores; es en las empresas, y no en la escuela donde se da la formación verdaderamente útil para la productividad; la educación simplemente ayudaría a reducir los costos de esta formación; igualmente sostiene que los salarios en realidad no dependen del nivel de formación sino de la posición de los contratados en la cola de trabajo. Las teorías de la segmentación sostienen que no existe un mercado único del trabajo, sino diferentes mercados internos; los niveles de los salarios no dependen únicamente de la productividad sino del sector. La teoría de la socialización de la escuela radical argumenta también que la educación no aumenta mucho las competencias propiamente laborales de los individuos, sino que los adapta al mundo laboral según su clase social: a las clases bajas en puntualidad, perseverancia, docilidad, obediencia..., a las clases altas en liderazgo, autonomía, adaptación...

Es lógico que fuera en EEUU, tal vez uno de los primeros países en lograr universalizar la educación secundaria, donde R. Freeman en 1976 advirtiera con su trabajo *The Overeducated American* los desajustes entre el aumento de la educación y el mercado de trabajo, al igual que Collins desde la sociología con su estudio sobre el credencialismo en 1979 (Collins 1989).

Respecto al impacto de la educación en el crecimiento económico, se ha escrito numerosa literatura, en especial en los años 60 (Lassibille y Navarro Gómez 2004:145, afirman que más de 800 trabajos se publicaron en esa década), pero los problemas de

medición no han sido resueltos. El indicador más usado, el incremento del PIB (Producto Interno Bruto, que mide la renta percibida por agentes nacionales y extranjeros en un país durante un año), no siempre refleja el crecimiento, el desarrollo económico o el bienestar de los ciudadanos. Por otro lado deslindar el impacto de un factor específico en el crecimiento del PIB resulta una tarea casi imposible, pues intervienen numerosos factores no sólo internos sino también externos, muchos incluso sin relación inmediata con lo educativo, como la explotación petrolera, o en el caso colombiano el incremento especulativo por una helada en Brasil del precio internacional de café, uno de los renglones más importantes de la exportación, o por los dólares y euros provenientes de la economía sumergida del narcotráfico. Los estudios han mostrado finalmente que, si bien es necesario un cierto nivel educativo en la población para un crecimiento sostenido del PIB, esta no es una condición suficiente para ello (Lassibille y Navarro Gómez 2004:149-151); Martin Carnoy, sociólogo y economista de Stanford, y editor de la *Internacional Enciclopedia of Economics of Education*, en la segunda edición de 1995 concluía: “no hay sólida evidencia de que más escolaridad incremente la productividad del trabajador industrial –sólo que altos niveles de escolaridad están asociados con más altos salarios” (1995:2). Es decir, que si bien se presentan correlaciones, no se puede hablar de causalidad; por otra parte resulta todavía un misterio si cambios en determinados contenidos, aprendizajes o formas de enseñanza -a excepción (y no siempre) de la enseñanza propiamente técnica que se hace en asocio con las empresas- tienen algún impacto positivo o negativo en el PIB. A pesar de las sofisticadas modelizaciones matemáticas a que nos tienen acostumbrados los economistas, la teoría del capital humano no ha podido ser probada empíricamente. Esta teoría sirvió para legitimar el incremento de la inversión individual y social en la educación pero, al mismo tiempo, sentó las bases para una sofisticada contabilidad para calcular la rentabilidad económica de la educación y, de esta forma, hizo posible el pensar en los años 80 la educación como una producción de servicios en economías de escala.

La economía de la educación va a desplazar su paradigma de la teoría del capital humano hacia la consideración de la educación como la producción de un servicio. Este desplazamiento tiene que ver, obviamente, con el ascenso de la ideología neoliberal, con la justificación desde esta perspectiva de las crisis económicas y del ajuste fiscal de los Estados de Bienestar y de los países del Tercer Mundo, con la

ampliación del mercado en ámbitos donde el Estado mantenía un cierto monopolio, como la educación, y con la internacionalización de los “servicios” educativos impulsada desde la Organización Mundial del Comercio.

Para el neoliberalismo la educación y el conocimiento son “*goods*”, bienes, productos, mercancías,<sup>130</sup> un “supremo bien” –si se quiere- pero por el que cualquiera pagaría un “precio”. El sector educativo se equipara con una “industria” y el centro escolar o la universidad como una “empresa multiproducto” que produce educación. El ajuste fiscal y la consideración de la educación como un servicio más en el mercado han llevado a que la economía de la educación desarrolle modelos y estudios que hoy apuntan al análisis de la “producción de educación”, y sus gastos y costes, haciendo énfasis en el problema de la eficiencia, en la consideración de los costes según diferentes sectores (administraciones públicas, empresas y sector privado, familias...) y niveles, y en la producción de indicadores que permitan el análisis de la eficiencia, la rendición de cuentas y las comparaciones internacionales. Hoy la planificación educativa de los años 50 ha entrado en desuso, pero se ha substituido por políticas educativas que hacen amplia utilización de indicadores y de la “gestión de calidad”. No obstante en los discursos de los funcionarios y consultores siguen circulando en forma indiscriminada términos y conceptos provenientes de diferentes marcos teóricos y paradigmas, incluso estando lógicamente en franca contradicción. Por ejemplo en una intervención ante la administración educativa en Bogotá el 3 de marzo de 2005, la directora de la maestría de educación de la Universidad de la Sabana de Bogotá –del OPUS- equiparó en su discurso y utilizó como sinónimos el “desarrollo humano”, el “capital humano”, el “desarrollo a escala humana”, y el “optimizar”. Reconocidos economistas del país y que han estado en puestos estratégicos en la administración de las finanzas del Estado, en sus libros recientes siguen argumentando sus propuestas en

---

<sup>130</sup> Aunque sabemos que en el pensamiento económico hay una larga historia por la que se usan en forma muy diferente los términos de “*goods*” (bienes) y de “*commodities*” (mercancía, producto), dado que este escrito no entra en un debate propiamente económico, los usaremos como sinónimos con algunos matices contextuales. La Organización Mundial del Comercio usa con frecuencia el término de mercancía en la traducción de “*goods*”. No obstante, es claro que el término “*goods*” resulta más afín al pensamiento liberal y neoliberal donde la “utilidad” es una atribución subjetiva de los individuos, mientras que “*commodities*” en la tradición marxista hace referencia a las subyacentes relaciones de poder. Desde un punto de vista más antropológico y que también rescata la dimensión política y cualitativa de los intercambios, podríamos situarnos en otro paradigma y hablar de “*gifts*”, de dones, de obsequios (Mauss, Polanyi, Shalins...). Sin embargo, este paradigma no resulta muy funcional a la concepción neoliberal del mercado y de lo social, pues remite más a la idea de “comunidad” (Godbout y Caillé 1997).

la teoría del capital humano, aunque las medidas concretas que sugieren sean netamente neoliberales y no desarrollistas (Montenegro y Rivas Mallarino 2005).

Uno de los temas centrales desde la perspectiva de la “producción de educación” es el cálculo de la eficiencia, entendida ésta como la realización de “la máxima cantidad de producto con la cantidad de factores de que dispone. O dicho de otra manera, un centro escolar aparece como técnicamente eficiente cuando no puede obtener la misma cantidad de output, sin aumentar la cantidad utilizada de al menos uno de sus inputs productivos” (Lassibille y Navarro Gómez 2004:182). En esta tesitura de ideas, y en un contexto de ajuste fiscal, resulta apenas lógico que la labor del economista, del ingeniero industrial, del administrador, del experto o asesor de política educativa se oriente a movilizar toda su capacidad de “gestión”, de “reorganización” para forzar al sistema educativo para que con los mismos *inputs* se obtengan mayores *outputs* o, al revés, que se logren los mismos *outputs* con menores *inputs*. En últimas de lo que se trata a toda costa es reducir los costes de producción del servicio educativo para una mayor rentabilidad, no importa si es pagado por los clientes o por los fondos públicos. Si la educación es prestada por el sector privado la eficiencia se traducirá en rentabilidad; si es directamente proveída por el sector estatal, se traducirá en reducción del gasto público y en menores impuestos para el capital.

Sin embargo, y como reconocen los mismos economistas,

“al contrario de la producción industrial o agrícola, la producción de educación es un fenómeno complejo y mal conocido. Por una parte, las actividades educativas no se concretan en un producto fácilmente identificable y medible. Por otra parte, la definición y la medida de los factores plantean numerosos problemas empíricos, y en este campo siempre existe el riesgo de excluir aspectos cualitativos importantes de los inputs. Por último, el tiempo es un elemento esencial e incomprensible en el proceso educativo” (Lassibille y Navarro Gómez 2004:185).

Por otra parte –y siguiendo el discurso económico hoy cada vez más generalizado- hay una serie de dificultades que obstaculizan el pensar la escuela como empresa y en su eficiencia a la manera como se piensa en otros sectores de la economía. La autonomía de las escuelas en la producción de la educación es hoy mínima por la cantidad de regulaciones estatales, incluso hacia los colegios privados; en el sector público con frecuencia no se piensa en maximizar ningún beneficio, ni minimizar los costes de

producción, sino en mantener e incrementar unos intereses corporativos de las maestras; igualmente, no hay unos verdaderos mercados de servicios educativos, ni una dinámica de competencia, ni unos criterios claros y consensuados de ineficiencia.

En cuanto a los outputs o productos, las dificultades de medida son mayores, en primer lugar por el carácter multidimensional de la educación y las interacciones entre los diferentes outputs. Por ello los trabajos empíricos suelen abordar una sola dimensión dejando por fuera otras, sus múltiples interacciones y el efecto de conjunto. En segundo lugar hay dificultad para identificar y evaluar de manera precisa, aunque separada, los diferentes componentes del “producto”; se suelen adoptar dos grandes categorías: las cognoscitivas y las no cognoscitivas. Pero ¿cómo saber si los logros cognoscitivos son obra de la escuela, de las aptitudes excepcionales del estudiante, o del ambiente familiar o social, de su capital cultural o de las diversas y múltiples interacciones entre todos ellos? Además ¿cómo separar lo cognoscitivo de lo no cognoscitivo cuando lo valorativo atraviesa lo cognoscitivo y lo cognoscitivo afecta lo valorativo? ¿Cómo medir el producto cognoscitivo sin una teoría consolidada del aprendizaje? ¿Cómo considerar y cuantificar una serie de externalidades que produce la escuela en ámbitos como la salud, la política, el consumo, las formas de sociabilidad o la tecnología? ¿Cómo valorar las interacciones entre los aspectos anteriores según los niveles educativos? A pesar de estas dificultades y de la ausencia de marcos teóricos serios y comprensivos los economistas han realizado trabajos empíricos considerando los siguientes factores: el entorno familiar y estatus socioeconómico del hogar; las características de los centros educativos y los medios que disponen; las características de los alumnos; el entorno del alumno en el aula y los pares. A partir de estos factores se han producido una serie de indicadores cuantitativos y se han incrementado las bases de datos para realizar estudios comparativos y longitudinales.

“El análisis de costes y gastos de educación (...) permite entre otras cosas apreciar las prioridades que se otorgan a la enseñanza; en segundo lugar, medir la importancia del sector educativo en el conjunto de la economía nacional, y en tercer lugar, evaluar las desigualdades en el reparto y la utilización de los recursos disponibles. Es también un elemento clave en el proceso de planificación de los sistemas educativos” (Lassibille y Navarro Gómez 2004:209).

En el caso del cálculo de los costes de la educación, si bien los economistas reconocen otro tipo de costes como los no financieros o los costos de oportunidad, únicamente

suelen considerar y cuantificar los financieros y, en la mayoría de los países, los costos financiados por el Estado, dejando por fuera los gastos que deben realizar las familias o la ayuda exterior.

En el cálculo de los costes –pensando en la internacionalización de los servicios y en la introducción de las multinacionales reemplazando a los Estados- ha interesado analizar la educación en economías de escala o los rendimientos crecientes si se incrementa la escala de la producción educativa (el coste total crece menos que el nivel de producción, o el coste medio disminuye al aumentar la producción). Además en las economías de escala se facilita la especialización del trabajo y de las tecnologías en uso. Resulta paradójico que, mientras se privatiza la educación pública y se le critica de monopolio (económico e ideológico), las experiencias más exitosas de escuelas privadas desde el punto de vista económico son las que manejan economías de escala y tienden a convertirse en monopolios, como es el caso brasileño en América Latina y que es puesto como ejemplo a seguir por el Banco Mundial.

Por otra parte, no es sólo que haya dificultades para explicar la escuela desde la economía, sino que el comportamiento económico mismo no se puede explicar sólo económicamente pues se basa en sistemas de valores y en atribuciones de valor a “bienes” y “mercancías” que son construidos social, cultural y políticamente, y no únicamente en el juego libre de un mercado neutro. La misma Mary Douglas señala que es falsa la afirmación de que el mercado dependa únicamente de motivaciones egoístas individuales y que se sostiene en un “compromiso normativo con el sistema de mercado en sí”, además del elemento fiduciario necesario para sostener los precios y el crédito (1996:69-70). Max Weber, si bien reconoce que el tipo de socialización que se da en el mercado es el arquetipo de la actividad societaria racional, y que “es la relación práctica de vida más impersonal en la que los hombres pueden entrar”, también señala que “el regateo preparatorio representa siempre, sin embargo, una acción comunitaria” (1964:494.493). El libre mercado, además, no es una herramienta perfecta y muchas veces resulta inadecuada para medir el valor que asignamos a todos los bienes. Finalmente, como afirma el premio Nóbel de economía Amartya Sen, con una referencia clara a la teoría del capital humano y al mismo neoliberalismo,

“si considerásemos que el desarrollo es, en última instancia, la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ver a los

seres humanos como ‘instrumentos’ del desarrollo económico. Hay una gran diferencia entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no aclara cuál es la meta de crecimiento económico. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad para tener una vida digna, el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades para ello y debería integrarse en una comprensión más profunda del proceso de desarrollo (...) Puesto que es ineludible hacer valoraciones cuando se emiten juicios sobre el progreso y el desarrollo, es indispensable emplear el concepto de valor en la forma más explícita posible, lo que facilita el análisis crítico y el debate público. La valoración de la calidad de vida y las diferentes habilidades del ser humano debe someterse a debate público como parte del proceso democrático de ‘elección social’” (2001:81).

La escuela no sólo no puede reducirse a una forma de entender lo económico, sino que la separación escolar la coloca “en ‘interioridad externa’ en el campo social y le confiere una relativa autonomía (...) Las investigaciones históricas y empíricas no permiten por otra parte establecer entre estructura social y funcionamiento escolar una relación de correspondencia directa, de homología o de reflejo” (Queiroz 2001:116-117).

“La demanda por educación no se mueve exclusiva –y a veces ni siquiera principalmente- por determinaciones de tipo económico, sino que ha ido adquiriendo mayor autonomía y situándose como la reivindicación de un derecho de ciudadanía, o como una forma de consumo y una manera de aprovechar el tiempo libre, o como un medio de auto-descubrimiento personal o de contacto comunitario, o de participación en la cultura de la época, etc.” (Brunner 2000:18).

Como han mostrado en forma más que suficiente los historiadores y sociólogos, en la constitución de los sistemas educativos públicos masivos en las principales potencias europeas a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX son los “aspectos políticos más que económicos los que explican la formación de la escuela de masas (...) La formación de los sistemas educativos públicos (...) es consecuencia de la acción de los estados, y no del desarrollo de las fuerzas de mercado o de la demanda popular” (Bonafant 1998:182), como frecuentemente se ha afirmado.<sup>131</sup> A mediados del siglo XX va a ser el mismo Estado el que va a utilizar el sistema educativo desde una lógica de inserción

---

<sup>131</sup> Aunque no se puede generalizar para todos los Estados, hoy hay consenso entre los académicos respecto a este punto. Es además paradigmático el caso opuesto: Inglaterra, la primera nación en industrializarse, lo hizo sin necesidad de crear un sistema educativo nacional. En el caso de América Latina también es aplicable el que los sistemas educativos estuvieron más vinculados al sistema político e ideológico que al productivo (Tedesco 1989) (Tedesco 1995).

económica y de desarrollo esencialmente económico (el Estado desarrollista de las décadas 1960 a 1980) (Queiroz 2001:92-96).

Desde otro punto de vista Bourdieu ha mostrado la autonomía relativa –no el aislamiento– de diferentes “campos” sociales, entre ellos los de la cultura, la educación y la investigación, frente a la economía<sup>132</sup>. Randall Collins, desde su estudio sobre el credencialismo ha mostrado también esa autonomía de los sistemas educativos y ha criticado la ilusión de que la escolaridad aporte a la productividad (1989:218). Los estudios históricos sobre el currículo y las disciplinas escolares han aportado evidencias de que los saberes escolares y sus transformaciones no son simplemente el reflejo de las necesidades económicas de una sociedad o un mercado, ni siquiera de la imposición de los Estados, sino que también muestran una dinámica propia y una autonomía relativa (Goodson 1995) (o el mismo Durkheim en *La evolución pedagógica en Francia*). A conclusiones similares han llegado también Meyer y sus colaboradores a través de amplios estudios comparativos internacionales: una especie de “modelo mundial curricular” en cuanto a los tipos de saberes válidos en la escuela se ha venido imponiendo y expandiendo desde la década de 1920, a pesar de las abismales diferencias nacionales y locales, de las formas locales de gobierno, de los partidos en el poder o de las guerras mundiales o locales (1992).

Finalmente, y especialmente en el caso europeo y norteamericano, si “las transformaciones económicas y sociales han tenido como efecto principal estimular la prolongación de las escolarizaciones en razón, en particular, de los desarrollos de la urbanización, de la elevación de los niveles de vida de las familias y de las leyes sobre la obligatoriedad escolar” (Bulle 2000:234), las transformaciones y las crisis más importantes de la escuela, a pesar del mito del impacto de los apocalípticos y alarmantes informes de comisiones de expertos y de sabios, no se deben a “disfuncionalidades” o “desajustes” entre la escuela y la sociedad, sino a su mismo desarrollo y expansión.

---

<sup>132</sup> Ver, por ejemplo, Bourdieu, Pierre – Passéron, J. C. 1977. *La reproducción*, Barcelona: Laia, Bourdieu, Pierre. 1997 (1994). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama y Bourdieu, Pierre. 1995. *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*. Barcelona: Anagrama. Para Bourdieu es precisamente esta autonomía relativa la que permite que la violencia simbólica que ejerce la escuela se perciba como “legítima”, al mostrarse en una labor aparentemente autónoma, desinteresada, regida por lógicas “objetivas” o neutrales. En esta autonomía reside, pues, su fuerza, su autoridad y eficacia para la selección social y para la inculcación ideológica.

El Estado educador, creador de la educación popular masiva durante los siglos XVIII, XIX y XX, y en la que se apoyó para consolidarse encargándole una labor de integración político-cultural, en los años 60 del siglo XX trató de reorientar a la escuela para ponerla al servicio de los procesos de planeación y “desarrollo” económico. El cambio de mirada de lo político-cultural hacia la racionalidad económica lo dio el mismo Estado presionado por la banca y las agencias internacionales. Al neoliberalismo sólo le faltaba poner en cuestión las pretensiones planificadoras económicas del Estado, introducir la lógica del libre mercado y convertir la educación en mercancía. Los sistemas educativos ya habían sido reducidos previamente a una variable más del “desarrollo” económico. El paso ahora era mucho más fácil. Se trataba simplemente de señalar que el *Estado desarrollista* era “una mala respuesta a la necesidad de redefinir las relaciones de la escolarización con ‘las necesidades de la economía’” (Queiroz 2001:96). A lo que apunta el neoliberalismo no es a reemplazar el “Estado docente” por una especie de neutra “sociedad educadora” o “de la información”, o a ampliar el papel de la “sociedad civil”, o de “las familias”. Todas las sociedades han sido siempre “educadoras”; de lo que se trata es del mercantilismo educador.

### 6.3.2. *La financiación de la educación pública en Colombia*

Duarte (2003) ha contado en detalle la historia de la financiación de la educación pública en Colombia hasta los inicios de la década de 1990. Resumiendo, y a pesar de una Constitución centralista como la de 1886, durante todo el XIX y medio siglo XX el nivel central no ha asumido la educación, ha quedado en manos de los Departamentos o regiones. En determinadas épocas ha asumido parcialmente las plantas de personal, lo que ha generado una diversidad de contrataciones y responsabilidades terminando en una confusión total respecto a quién debía pagar las maestras y asumir los costos de la educación. Los escasos fondos que se giraban a las regiones con frecuencia se destinaban a otros rubros. Mark Hanson (1983:94) resumía así el panorama a comienzos de 1970:

“al menos se dieron ochenta huelgas durante la década del sesenta, por retrasos de hasta seis meses o más en los salarios de los docentes. En los departamentos, la recopilación de datos era pobre y no había estándares. La responsabilidad fiscal era notoriamente débil.”

El nombramiento y pago de las maestras fue siempre un botín político usado con fines electorales por los caciques regionales. Con la creación de los Fondos Educativos Regionales –FER- en 1968 (Dec. 3157) el gobierno de Carlos Lleras Restrepo buscó tomar control de la política educativa en el nivel central y limitar el poder del clientelismo

“los FER fueron una estrategia diseñada para sustraer el poder ilícito, tradicionalmente ejercido en los departamentos, y para exigirles seguir la política educativa nacional. Esta estrategia ha sido identificada en otros países en vía de desarrollo, como ‘descentralización para la recentralización’ (...) La estrategia era sencilla y, a la larga, eficaz. Se hacía un contrato para que lo firmaran cada gobernador y el ministro de educación. Las cláusulas del contrato especificaban todos los requerimientos que estaban obligados a cumplir los gobernadores y los secretarios de educación. Estas cláusulas, tales como contratar sólo maestros cualificados, contratar maestros sólo cuando había dinero presupuestado para pagarles y reorganizar los despachos departamentales buscaban reafirmar la política del Ministerio (...) Los departamentos estaban obligados a recibir un representante del ministro de educación que debería evaluar, y aun vetar, contratos ilícitos y gastos inadecuados” (Hanson 1989:46-47).

No obstante hubo unos primeros esfuerzos en la década de 1960 por asumir la secundaria, hasta ese momento casi totalmente en manos de la iglesia católica: fueron los INEM –Institutos Nacionales de Educación Media y Técnica, a la manera de la escuela comprensiva norteamericana- y los Colegios Nacionales –varios de ellos agropecuarios-, manejados directamente por el MEN. Desde 1960 se intentó –sin lograrlo- que la financiación de la educación en especial la primaria, y parcialmente la secundaria, fuera quedando en el control del nivel central, aunque descentralizada en la administración. Prueba de ello es que el gasto público del gobierno central aumentó del 8.5% en 1958 a 19.4% en 1980 (Duarte Agudelo 2003:103). Sin embargo, incluso la Ley 43 de 1975 daba la posibilidad de que departamentos y municipios contrataran maestras con sus propios recursos y que les otorgaran derechos salariales especiales, derechos que tuvo que asumir posteriormente el nivel central.

La efectividad de los FER para controlar el clientelismo fue notoria, pero no siempre funcionó, como señala Robert Arnove en 1978 en un caso en que se nombraron 420 maestras por motivos clientelistas sin recursos para pagarles

“Cuando el departamento no se ajustaba al contrato, el ministro con

frecuencia se enojaba y hablaba de suspender el pago mensual al departamento, pero nunca lo hizo. Usted debe recordar que él también es un político, y él debe trabajar con los gobernadores que también son políticos. El ministro puede presionar a los gobernadores pero también está sujeto a las presiones políticas por parte de ellos” (citado por Duarte Agudelo 2003:99):<sup>133</sup>

El poder y las funciones de los FER se incrementaron con el tiempo, llegando a ser una Secretaría de Educación paralela, o incluso con más poder que ella, y que intentaron cooptar los políticos regionales convirtiéndolos en otra cuota política y burocrática más, incluso influyendo en el nombramiento del delegado del Ministerio.

En 1979, durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), caracterizada por la fuerte represión policial a los movimientos sociales de esa época, la FECODE logró con una dura lucha sindical que costaría cientos de despidos la aprobación de un Estatuto Docente (Dec. 2277/1979) que daría estabilidad a la profesión docente, un fondo de seguridad social, unas reglas de juego para el nombramiento por concurso u oposiciones, y un procedimiento claro de ascenso y promoción. Esto también limitó en parte la dependencia de las maestras de los políticos regionales y del clientelismo. Las maestras y la FECODE habían venido presionando desde hace años para nacionalizar y unificar las plantas docentes, pues consideraban que era la mejor forma de garantizar sus salarios a tiempo, al mismo tiempo que se fortalecían en su capacidad negociadora como sindicato ante el nivel central.

“La década del ochenta muestra un retroceso en casi todas las tendencias experimentadas en Colombia durante las dos décadas anteriores. La ola centralista llegó a su fin y se dio inicio a una creciente descentralización del sistema educativo [con el fin de disminuir el gasto público]. El rápido crecimiento del número de matriculados (...) se frenó (...). El gasto público en educación siguió aumentando hasta 1984, como resultado de la nacionalización de la educación pública secundaria y de los ajustes a los salarios de los maestros, ocasionados por el Estatuto docente, pero de ahí en adelante decreció gradualmente” (Duarte Agudelo 2003:103-104).

Hasta 1989 la nación proveía más del 90% de los recursos requeridos para el pago de docentes y operaba 550 establecimientos educativos en el país, en especial de

---

<sup>133</sup> Esta práctica estuvo vigente en Bogotá hasta la administración del Secretario de educación Abel Valoyes quien, antes de retirarse en 1993 nombró casi un millar de maestras sin contar con los recursos, para pagar favores políticos.

secundaria. Luego de la sanción de la Ley 29/1989 la administración de las docentes y las instituciones educativas, así como la supervisión e inspección fueron transferidas a los municipios. Correspondía, pues, a las autoridades locales dirigir, administrar (programar y distribuir los recursos del situado fiscal), financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

Hasta diciembre del 2001 la educación estatal era financiada con los recursos del Situado Fiscal<sup>134</sup>, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993. Los Fondos Educativos Regionales -FER- seguían administrando los recursos nacionales, aunque ahora con menos funciones, reducidos a una entidad pagadora.

A los municipios les correspondía prestar el servicio educativo y lograr la cobertura universal según mandato constitucional hasta 9º grado, bajo la vigilancia del Concejo Municipal; igualmente la construcción, mantenimiento y dotación de los colegios oficiales; con recursos propios podían vincular personal docente y administrativo, cofinanciar el transporte estudiantil, crear incentivos de capacitación y profesionalización de docentes y financiar programas de recreación.

A los Departamentos o Gobernadores (en España sería el equivalente a las antiguas Provincias, antes de la creación de las autonomías) les competía contratar la mayor parte de docentes y administrativos (es decir, los financiados por medio del situado fiscal, y también con recursos propios).

Alfredo Sarmiento, uno de los economistas más influyentes en la organización de la educación en el país, sintetizaba y analizaba así el panorama presupuestal de la educación antes de la reforma de la Ley 715 de 2001:

“El sistema nacional de financiación de la educación comprende cuatro

---

<sup>134</sup> El Situado Fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, era el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que era cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y de salud de la población, administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos.

subsistemas: (a) el subsistema de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993) y las regalías, que financian la mayor parte de la planta docente departamental y municipal; (b) el subsistema de cofinanciación (Decreto-Ley 2132 de 1992), con el cual se financian la inversión física y algunos programas de interés nacional promovidos por el Ministerio de Educación; (c) el subsistema de crédito, que se utiliza principalmente para construir y dotar los establecimientos educativos, y (d) los recursos propios de las entidades territoriales.

Más de tres cuartas partes de los ingresos se recaudan nacionalmente, aunque se gasten localmente. Así es como dentro del marco legal vigente y las costumbres administrativas se ha permitido que los errores de gestión, generadores de inmensas ineficiencias locales y departamentales, se conviertan en problemas de la nación que quedan sin un adecuado juicio de responsabilidades políticas y económicas. Esto constituye un incentivo al desgüeño y a la irresponsabilidad. Los mecanismos de racionalización por medio de contratos de desempeño entre los departamentos y municipios, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional han sido eficaces, pero han recibido constantes y a veces exitosos ataques para que sus compromisos no se cumplan o se hagan con menores exigencias (...).

Las reformas en los mecanismos de financiación apenas están iniciando la exigencia de responsabilidades individuales en el manejo de los recursos humanos y financieros. Este es un reto que exige una política de Estado, más allá de cualquier periodo gubernamental para poder consolidarse (Sarmiento Angulo et al. 2001:19-20).

Y a esta exigencia de responsabilidades y al control del gasto es a lo que van a apuntar, entre otros motivos, el Acto administrativo 01 -que modificó la Constitución- y la Ley orgánica 715. Se desligaron temporalmente las “participaciones” de los ingresos corrientes. Después del 2008 el monto de las transferencias dependerá del comportamiento de los ingresos corrientes de la nación; la asignación de los recursos se hace hoy en función de la población atendida y por atender. Lo anterior significa que, actualmente la educación es financiada con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Población atendida. Anualmente se determinará la asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos y zona (urbana o rural) conformado como mínimo por los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones -incluidos los prestacionales- y los recursos destinados a calidad de la educación<sup>135</sup>.
2. Población por atender en condiciones de eficiencia: A cada municipio o distrito se le distribuye una suma residual que se calcula tomando un porcentaje del número de

---

<sup>135</sup> Los recursos de calidad son aquellos que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información, formación docente.

niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales.

3. Equidad: A cada distrito o municipio se le distribuye una suma de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Lo anterior supone un cambio radical en cuanto se produce un desplazamiento del financiamiento de la oferta hacia la demanda, con lo cual se obliga a las instituciones a concentrarse en captar a los estudiantes para obtener los recursos para su funcionamiento y para pagar a las maestras. El sistema de financiación centrado en la demanda de una manera mecánica ha provocado perversiones, en el afán de las rectoras por conseguir estudiantes, pues cada estudiante lleva un “cheque”, y en el afán de las profesoras por conservar su puesto. La financiación a la demanda deja el mercado en manos del marketing, y hacia allá se orientan los procesos en la medida que se fortalecen los mecanismos de competencia interinstitucional.

Por el lado de la administración central los mecanismos de control se concentran en asegurarse de que las cifras de matrícula sean verídicas para lo que despliegan varias veces al año estrictas campañas de conteo uno por uno de los niños en las escuelas y colegios a cargo de funcionarios y supervisores, y empresas contratadas para tal fin, lo cual ha elevado los costos de información.

Los recursos de las participaciones del SGP se destinan a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades:

1. Pago del personal docente y administrativo (nómina y sus prestaciones sociales).
2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas
3. Provisión de la “canasta educativa” (elementos de soporte pedagógico como dotaciones de mobiliario, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales).
4. Las destinadas a mantener evaluar y promover la calidad educativa.
5. También se pueden destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo con entidades privadas.
6. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio se destinarán recursos de la participación en educación para pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Como se aprecia, se da cierta prioridad a la financiación de la “evaluación” (antes que el transporte), sinónimo de calidad y se constituye en un rubro permanente, garantizando los recursos para ello. Esto institucionaliza la evaluación de resultados y la convierte en

una práctica habitual, dentro de los rubros ordinarios, con lo que se logra así mismo la consolidación de una industria de las pruebas y la evaluación.

### *6.3.3. El pago de salarios y prestaciones de la educación estatal.*

Entrevista a José Rivera, docente de Soledad y Secretario de educación de ese municipio entre 1999 y 2001 (febrero 14 de 2005)

José: (...) Entonces, a raíz de eso, la Ley 60 obliga a que el municipio como territorialidad defina la vinculación de muchos docentes que tenía a destajo, a tres meses, a tres meses, en el juego ese político del concejal que nombraba cada tres meses unos docentes diferentes para cumplir compromisos. Entonces todos esos docentes van siendo nombrados ya de manera permanente, unos por el departamento [del Atlántico], y, ojo, le quedaron las manos sueltas al municipio [de Soledad] y éste también comenzó a nombrar gente. Eso pues, con la participación del IVA, con el dinero del IVA, el municipio iba sufragando sus docentes. Entonces había dos nóminas en el municipio: una departamental, la de los profesores que se consideraban muy bien tratados; y la de los municipales, que normalmente no les pagaban a tiempo, algunas cuestiones como, por ejemplo, lo que es salud, lo que es cajas de compensación...

-Carlos: sí, tenían menos garantías.

-José: sí, menos garantías en cuanto a su seguridad, el dinero existía y estaba garantizado pero, por ejemplo, los parafiscales, que le llaman, a los docentes casi nunca les pagaban subsidio, casi nunca les pagaban el 12% de las cesantías, porque no estábamos al día con el fondo educativo, el Fondo del Magisterio ¿no?, que corre por nuestra parte de salud y jubilación. Entonces esa parte pues la tenía el departamento. Sus docentes eran unos 1200, y el municipio por su cuenta logró acumular 304. Entonces, el municipio tenía 304 docentes que manejaba de nómina, y el departamento tenía otro tanto.

Fruto de los ires y venires de la financiación de la educación, en Colombia hay diferentes “clases” de maestras en el sector público, dependiendo de dónde provenga la financiación de su salario: nacionales (pagados por el nivel central y con contratos estables como funcionarios, que ya eran más del 80% en 1991 como resultado de la exigencia de profesionalización de la FECODE), departamentales por el nivel departamental dependientes de las SED (permanentes y a corto plazo), municipales dependientes de los alcaldes (con contratos a corto plazo la mayoría). Además hay una

minoría de maestras de tiempo parcial (hora-cátedra) y “provisionales” en todos los niveles.

La interinidad o provisionalidad es en la práctica una forma de ingresar a la carrera docente y lograr convertirse en funcionario. En general las rectoras evitan la asignación de interinos. Por ejemplo, el colegio Jacqueline desde el 2002 se ha opuesto a la adjudicación de docentes interinos ya que desde el punto de vista del director, esto “afecta la calidad de la educación”. Para ese año la institución contaba con tres docentes interinas en la jornada de la mañana: “tener profesores interinos es un problema para la institución, crea dificultades para los niños sobre todo en el grado 1° puesto que no hay continuidad en los procesos educativos” (Actas del Consejo Directivo).

Antes de la Ley 715 de 2001 el pago de salarios y prestaciones de la educación estatal se hacía con los recursos del situado fiscal y demás que se determinaran por ley. Hoy continúa de esta forma. El régimen salarial de los educadores estatales del departamento, distrito o municipio se rige por el Decreto Ley 2277 de 1979 y la Ley 4 de 1992. Hoy está en la mesa del gobierno un cambio al respecto que sin duda se orientará a una unificación pero bajo lógicas de contratación más flexibles y con evaluaciones periódicas.

En cuanto a pensiones las docentes de los colegios públicos podían ser afiliadas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial. Este fondo permitió aclarar las obligaciones financieras que se tenían entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y las docentes. Las entidades territoriales aportaban para cofinanciar los gastos. Los últimos gobiernos han intentado varias veces acabar con este Fondo y obligar a las maestras a que se trasladen al nuevo sistema donde priman los fondos privados de pensiones, así como la prestación privada de los servicios médico-asistenciales (esto último ya se logró a finales de los 90), ampliando el manejo mercantil de los recursos estatales.

La lucha del magisterio por su profesionalización en los años 70 dio como resultado un Estatuto Docente que consagraba la carrera docente y un sistema de ascensos e

incrementos salariales basados en el nivel de formación universitaria, en la antigüedad, en los cursos de formación permanente y en la productividad académica (libros y material didáctico). El congelamiento de los recursos para pagar los ascensos en estos últimos años ha bloqueado el derecho de las docentes para ascender profesional y salarialmente. Lo anterior ha desestimulado igualmente la participación de las docentes en actividades de formación permanente, en especial en aquellas que suponen costos para ellas.

En la administración del gobierno de Andrés Pastrana, el ministro Germán Bula intentó en varias ocasiones derogar el Estatuto Docente y cambiarlo por uno que ligara la permanencia de las docentes en su vinculación como funcionarias, así como sus ascensos a evaluaciones anuales. Cada año el 5% de las peor evaluadas perderían su puesto. Encontró una fuerte oposición sindical y también en el Congreso, gracias a la labor de algunos senadores que provenían de la FECODE. La campaña del sindicato tuvo como lema “No a la evaluación sanción”, con el fin de señalar que las maestras no se oponían a ser evaluadas, sino a dicha evaluación tuviera implicaciones en despidos y en remuneración. No obstante, Planeación Nacional se salió con la suya y logró que se aprobara un Decreto (1278/2002) que se aplicaría únicamente a las maestras que se vincularan a partir de ese momento. La jugada siguiente fue promover que las maestras más antiguas se pensionaran y vincular nuevas docentes bajo el nuevo régimen laboral.

#### *6.3.4. De los Fondos de Servicios Docentes a los Fondos de Servicios Educativos*

En 1994 la Ley 115 estableció en el artículo 182 un Fondo de Servicios Docentes -FSD- para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones, reglamentado mediante el Decreto 1857/1994. Esto supuso un gran avance en la autonomía institucional pues anteriormente la mayoría de los recursos debían ser “gestionados” – en realidad “peleados” a la administración central y regional- a través de cabildeo y del uso de influencias de tipo político, lo cual servía para alimentar las clientelas de los partidos tradicionales. Con la creación de los FSD, aunque no desaparecieron dichas prácticas, sí disminuyeron notoriamente y mejoró la equidad en la distribución de los recursos entre las instituciones.

En los colegios estatales desde 1994 hasta diciembre del 2001 que se promulga la Ley 715 los recursos que se manejaban eran los siguientes:

- a. Un monto proveniente de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.
- b. El valor de las matrículas, pensiones y demás recursos económicos que se percibían por concepto de ventas y prestación de servicios docentes y administrativos (como la Constitución únicamente garantiza la educación hasta grado 9º, se cobra matrícula y pensión en los grados 10º y 11º)..
- c. Dineros provenientes de los cursos de extensión a la comunidad, asesoría y estudios técnicos, por venta de productos agrícolas, pecuniarios industriales (en los colegios técnicos y agropecuarios).
- d. Dineros recaudados por concepto de “sistematización” (la digitación e impresión de los boletines o reportes de calificaciones suelen contratarse con una empresa privada; el costo que cobra la empresa deben pagarlo los padres).
- e. Becas o aportes del gobierno departamental municipal o distrital.
- f. De admisiones, validaciones, habilitaciones, carnés, derechos de grado, certificaciones, constancias.
- g. Por concepto de arrendamientos de bienes y servicios, cafetería y tiendas escolares
- h. Los recibidos por premios en concursos.
- i. Los recursos provenientes de rendimientos financieros.

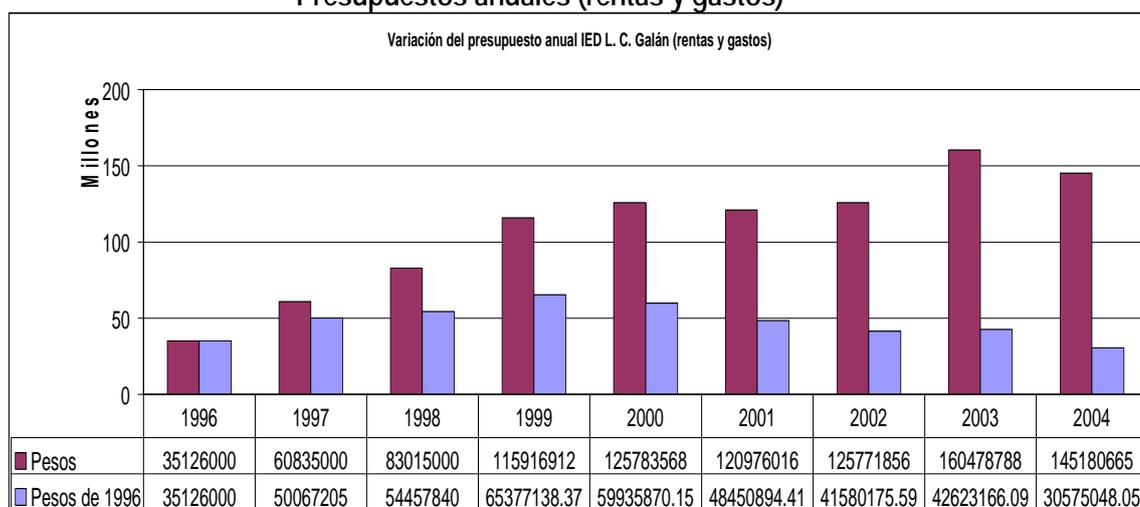
Las fuentes de ingresos eran múltiples y permitían una cierta capacidad de producir algunos “servicios” hacia la comunidad que se cobraban, lo cual estimulaba la creación de dichos servicios. En varios de los colegios del Caribe que visitamos se cobraban –y se cobran- a los padres servicios como el uso de computadores por parte de los alumnos.<sup>136</sup> En Bogotá, en la escuela República de Chile, hoy integrada en la IED República de Colombia, los padres habían decidido intensificar el área de artes y pagaban una cuota para contratar los profesores especializados. No obstante, se suponía que los ingresos obtenidos con destinación específica, debían destinarse únicamente para lo que fueron aprobados por las entidades que asignaron el recurso. El Consejo directivo fijaba las prioridades en la ejecución del gasto y administraba los FSD.

---

<sup>136</sup> Hay que anotar que crear un aula de informática en la costa Caribe es mucho más costoso que en la región andina, pues es imprescindible la instalación de equipos de aire acondicionado, equipos que además requieren de mantenimiento frecuente.

La Ley 715 de diciembre de 2001 cambió el nombre de Fondos de Servicios Docentes, por el de Fondos de Servicios Educativos –FSE- “en los cuales se manejan los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución” (art. 11). Las entidades territoriales definieron y determinaron los establecimientos educativos estatales que dispondrían de Fondos de Servicios Educativos, y cuáles deberían asociarse para ello, y las formas de administración de los mismos. En Bogotá la reforma en el manejo de fondos se asoció a la fusión de instituciones sin preguntar si las instituciones querían o no, acabando con ello la figura de la directora y la identidad de las mismas instituciones. En cuanto al impacto en los recursos, las rectoras sintieron inicialmente una bonanza económica puesto que por la política de asignación de recursos por población atendida, al aumentar el número total de estudiantes por las fusiones y por los esfuerzos por incrementar la cobertura, recibieron más dinero. En algunos casos observados la sede principal destinó buena parte de los fondos al mejoramiento de las escuelas integradas que estaban en una situación de abandono por la administración distrital, con el consecuente recelo de las docentes y padres de la sede principal al ver disminuidos los recursos. En otros casos ha sucedido lo contrario y las escuelas anexadas se quejan de que ahora reciben menos recursos y tienen menos autonomía que antes, pues en escuelas donde la directora tenía buena capacidad de gestión y buenas relaciones con otras instituciones del sector público y privado, ahora se han visto desmejoradas (como fue el caso de la mencionada República de Chile, que recibía recursos significativos de las Damas chilenas y de los mismos padres, ahora anexada al IED República de Colombia). A pesar de la aparente bonanza de recursos, algunas rectoras están empezando a sentir ya el peso económico de sostener varias instituciones con hacinamiento y sobreutilización de instalaciones y materiales, y que en realidad éstos van a ser exiguos para las necesidades que se avecinan pues, como puede verse en el caso del presupuesto del Luis Carlos Galán, la tendencia en pesos constantes es a disminuir, pues la bonanza que implica aumentar la cobertura tiene un límite.

**Gráfica 5. Variación del presupuesto anual IED Luis Carlos Galán, Bogotá.  
Presupuestos anuales (rentas y gastos)**



Fuente de los datos: Actas Consejo Directivo 1995-2004. Cálculo Carlos Miñana

A partir del 2002 los recursos de los Fondos de Servicios Educativos pudieron estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales, de las entidades oficiales, de los producidos por la venta de los servicios, siempre y cuando estuvieran destinados a financiar gastos distintos de los de personal. Es decir, que no se pudieron seguir contratando profesores o monitores para actividades complementarias.

Tanto en la Ley 115 de 1994, como en la Ley 715 del 2001, es el Consejo Directivo quien administra los recursos de estos fondos. La rectora (o antes la directora) era y sigue siendo la ordenadora del gasto que apruebe el Consejo Directivo y debe responder fiscalmente por el adecuado uso de los fondos.

A partir del 2002 el presupuesto se organiza de la siguiente manera:

1. Ingresos operacionales: Son las rentas o fuentes de ingresos públicos obtenidos por la utilización de los recursos de la institución en la prestación del servicio educativo (docencia, extensión e investigación) o por la explotación de bienes o servicios del establecimiento. Los ingresos se obtienen por “derechos educativos” (matrículas, carnés, sistematización de calificaciones, certificados, etc.), por arrendamientos (tienda escolar, restaurante), Vitrina Pedagógica (libros y materiales) y recursos de capitalización. A la institución entran también dineros por proyectos que genera ésta misma.
2. Transferencias de recursos públicos: Son recursos financieros girados directamente a los Fondos de Servicios Educativos por las entidades públicas de cualquier orden.

### 3. Recursos de capital.

Los derechos académicos en los establecimientos educativos estatales son regulados por el Gobierno Nacional. Para estos efectos define escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los estudiantes, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa. La SED en el caso de Bogotá ejerce la vigilancia y control sobre el cumplimiento de las regulaciones.

Como vimos anteriormente, desde hace años los padres, las comunidades locales, Juntas de Acción Comunal y JAL, han sido normalmente los que han presionado para la creación y construcción de colegios públicos. La mayoría de las veces, han sido los mismos padres y comunidades los que iniciaron la construcción de las primeras aulas con recursos propios provenientes de bazares y con su trabajo físico. Posteriormente, las Asociaciones de Padres han sido un apoyo importante para la obtención de recursos adicionales para mejoras físicas y adecuaciones, compra de computadores y material didáctico, gastos de las celebraciones y eventos. Estos recursos, provenientes de actividades como rifas, bazares y trabajo comunitario, con frecuencia han servido también para atender situaciones de emergencia ante la lentitud de respuesta por parte de la administración. En algunas ocasiones, como en el antiguo CED República de Chile, los recursos de la Asociación de Padres eran los que sostenían realmente el PEI de la institución, pues con ellos se contrataban los profesores adicionales y se conseguían los implementos necesarios para ello. En este caso, el grado de compromiso de los padres con la escuela era notorio, casi hasta producir una cierta patrimonialización de la institución por parte de ellos y que se expresaba en afirmaciones como “es que aquí éramos como una familia”. El proceso de fusión institucional motivado por la Ley 715 de 2001 romperá estos vínculos, como analizaremos más adelante. Igualmente, en otros casos analizados (IED Rep. de Colombia) los intereses de algunos padres por controlar los a veces jugosos recursos de la Asociación para beneficio personal, generaron verdaderas batallas electorales y legales entre la rectora y la Asociación. Los procesos de fusión afectaron también los niveles de participación de los diferentes actores en la toma de decisiones respecto al presupuesto pues se redujeron el número de integrantes en los Consejos Directivos al quedar sólo uno de ellos.

Con frecuencia la estrategia utilizada para distribuir el presupuesto en las instituciones es a partir de proyectos que son presentados al inicio del año; estos proyectos son analizados por el Consejo Directivo y se decide si se aprueban o no. Según integrantes de las sedes B y C de la IED República de Colombia, esta estrategia lesiona la equidad entre las sedes ya que, puede suceder (lo que efectivamente ocurrió en el 2004, por ejemplo, con la Sede B. Entrevista con la Coordinadora), que no sea aprobado ningún proyecto para una de las sedes. Por otra parte, los trámites han aumentado, las sedes pequeñas han perdido el control de los recursos y el tiempo que lleva el que sea aprobada cualquier petición se ha incrementado (puede durar incluso meses, por ejemplo, el arreglo de un baño, según taller con docentes y entrevista con un docente de la IED Rep. de Colombia). En otra institución visitada las docentes de las sedes anexas muestran conformidad con los procedimientos y con la asignación de recursos, y alaban la capacidad de gestión de la rectora, aunque hay que señalar que el colegio es más pequeño y las sedes son contiguas (IED Luis Carlos Galán).

Según la rectora Hortensia Muñoz del colegio Benjamín Herrera lo más importante para la organización escolar y la consecución de materiales, era darle un buen manejo a los fondos. En ese colegio han constituido un Comité Directivo en la mañana y otro en la tarde, pero se integran en el Consejo Directivo conjunto, en el cual se presenta un proyecto para la ejecución de los fondos y con ellos se hace el plan mensualizado. En el colegio Luis Carlos Galán dentro del presupuesto anual, siempre discutido en el Consejo Directivo al finalizar el año escolar, se estudiaban las peticiones de las maestras registradas en instrumentos diseñados para tal fin. Las reparaciones, mantenimiento, insumos y todo lo necesario para permitir a las docentes tener recursos a la mano, eran consideradas en el presupuesto anual y en el plan de compras mensual. También es notoria la destinación de un recurso importante para las celebraciones, que es complementado con los aportes de la Asociación de padres de familia.

En lo relacionado con los procedimientos de contratación de los FSE la norma señala que deben respetarse los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. “Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio

educativo, y economía en el uso de los recursos públicos” (Ley 715 artículo 13). La ley 80 de 1993, fija a las entidades estatales las reglas y parámetros para contratar. Fija cuantías en salarios mínimos y define procesos y requisitos de acuerdo con las cuantías. Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se harán por la página de contratación a la vista (unos seis millones de pesos).

En Bogotá el Decreto Distrital 443 de 1996 determinó que el proceso de contratación se administrara por la Subsecretaría Administrativa y fuera asesorado por la Coordinación General Jurídica. Las modalidades implementadas fueron: licitación o concurso público (desde septiembre de 1996), y contratación directa por el procedimiento de llamado a ofertas (a cargo del Comité Asesor para la Contratación, para adquisiciones no superiores a los 40 salarios mínimos mensuales). La SED igualmente estableció a mediados de 1997 una dinámica de seguimiento al proceso de contratación para agilizar ésta y luchar contra la corrupción (Villaveces 1998).

“En cumplimiento del Decreto 2170 de 2002, la Administración Distrital, con el apoyo de la EAAB, desarrolló un portal único de publicación de los procesos contractuales de las Entidades Distritales, en el cual todas las entidades hacen públicos los procesos exigidos en la Ley 80 de 1993, tanto de licitación como de contratación directa, consolidándose como uno de los instrumentos de la política de Bogotá Transparente, garantizando la selección objetiva de proponentes con reglas de juego transparentes, objetivas y precisas, factores de alto impacto en la percepción ciudadana de honestidad y creación de confianza y confiabilidad. A mediados de 2003 el número de visitantes ascendía a 187.000, y se encontraban inscritos un total de 5.311 proponentes. A través del portal se han publicado 1.329 procesos de invitación pública, 374 licitaciones públicas, se han realizado 1.019 sorteos, los invitados por sorteo han sido 7.640” (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. *Cómo vamos en gestión pública. Informe para el programa “Bogotá cómo vamos” 2001-junio 2003*, Septiembre 2003, p. 22).

En aras de la transparencia en el manejo de los recursos públicos se han establecido una serie de controles y reglamentaciones que, según nos contaba Rosaura Mestizo, una rectora de Bogotá, hacen de la labor de contratación por parte de los colegios una intrincada labor:

Bueno, para poner un ejemplo pequeño: Fondos de Servicios Educativos; Ley marco; Ley 80; [eso regula] todas las entidades del Estado. Pero para el caso de educación, entonces tenemos la Ley General de Educación, tenemos la Ley 715, tenemos el decreto 1857, tenemos el decreto 992, y hay una serie de resoluciones; no más para eso. A eso hay que aplicarle los decretos que reglamentan la Ley de

Contratación: el 1350, el 1814, el 1212, el 1414, más el Código de Ética, más los Comités Veedores; hay que nombrar un equipo para que le miren a uno cómo está haciendo las cosas, y si no lo constituye, como es una responsabilidad del rector, pues entonces... tiene su problema (Tertulia del 12 de noviembre de 2003).

Si bien las secundarias desde hace tiempo habían manejado recursos, las escuelas de primaria no tenían recursos propios, a excepción de los escasos dineros del alquiler de la llamada “tienda escolar” donde se venden bebidas y refrigerios en el recreo. Por esta razón, tanto en la primaria como en la secundaria, la tienda escolar ha sido uno de los temas más constantes en las discusiones de los Consejos Directivos. No obstante estos últimos años se les empezaron a asignar recursos por parte de la SED para ser ejecutados por las directoras y ellas también gestionaron con entidades privadas, como el caso de la Escuela República de Chile con las Damas Chilenas, lo que permitió dinamizar algunos proyectos pedagógicos presentados por las docentes.

En el 2004 el rector del colegio Jacqueline de Bogotá afirmaba que la SED descontó de los FSE el dinero correspondiente a cuentas de teléfono de los dos últimos años, razón por la cual sólo se recibió el 10% de lo previsto y la institución no contaba con recursos para realizar arreglos locativos. En el Consejo Directivo de septiembre se organizó una comisión compuesta por docentes, padres y estudiantes para gestionar ante la SED la transformación de las líneas de teléfono de la institución en cuentas de gobierno. Con respecto a lo anterior, el rector afirmaba que el presupuesto es un ámbito en el cual han perdido autonomía en la medida en que lo que se cobra a los padres como costos complementarios y lo que es enviado por la SED viene con asignación específica. De tal manera que la comunidad educativa no puede decidir sobre las inversiones a realizar.

En otros lugares del país, en el sector rural las escuelas de primaria contaban con los escasos recursos de los aportes que los padres de familia recogían con bazares, rifas y trabajos colectivos, y apoyos esporádicos del municipio para obras específicas. En el 2004 visitamos varias escuelas en el Oriente de Cundinamarca, ahora ya fusionadas -Ley 715/2001- bajo la administración del Director de Núcleo –que ve ahora multiplicadas sus funciones- y con la figura de Asociaciones (de 12 a 26 escuelas rurales bajo un “director”). En una de las dos asociaciones del municipio de Quetame encontramos lo siguiente:

En la actualidad el programa SAT (un programa de bachillerato semipresencial) carece de recursos, pues el municipio no tiene un rubro para ello. En principio el programa contaba con docentes de planta y se gestionó un convenio con la Diócesis de Villavicencio para asignar tutores. Según el director de núcleo:

“Hasta el año pasado en el municipio, en convenio con la Diócesis de Villavicencio, se manejaba la parte de tutores. La plata que nos daba el Departamento nosotros la utilizábamos para los proyectos productivos, para comprar insumos, para comprar lo que corresponde a dotación de los establecimientos educativos y de ahí se empezaron a manejar proyectos. Nosotros manejábamos proyectos de colegios y con la colaboración y asesoría de la pastoral social de Villavicencio se manejaron proyectos como piscicultura, ganadería, agricultura, cerdos; y [en] la parte agrícola se manejaron proyectos de fríjol, alverja, en Guamal Bajo. Pero en adelante estamos buscando la estrategia de cómo poder terminar con los estudiantes que se van a graduar de once, porque ya en este momento no podemos pagar tutores porque en el presupuesto no apareció el rubro de pago de tutores. O sea, la administración anterior no dejó estipulado el rubro para pago de tutores y estamos con el Alcalde mirando cómo podemos hacer para vincular personas y terminar con el bachillerato de los estudiantes.”. (28-04/04)

De otro lado y con relación a la disponibilidad de recursos financieros, las escuelas rurales no reciben por el momento ningún recurso financiero por parte del municipio, puesto que el presupuesto de educación del mismo —ya bastante limitado— es invertido en su totalidad en el transporte escolar, que también es financiado por una cuota de los padres de familia. Se dice que la inversión llega a los 170 millones de pesos.

Por esta razón, las escuelas no reciben recursos y deben solicitar la ayuda voluntaria anual de la comunidad para poder adquirir algunos materiales básicos. No obstante, aunque algunas familias realizan el aporte con agrado, para otros es motivo de desconfianza. Las cuotas oscilan entre seis y doce mil pesos por familia, y se da la opción a los padres de repartirlo en dos cuotas. Este dinero es destinado para la elaboración de los boletines de notas, la adquisición de medicamentos básicos para el botiquín y papelería. En otros casos los padres no aportan nada en caso de la matrícula sino una cuota a comienzo de año para los gastos académicos.

De los 31 docentes de la Asociación siete están nombrados en forma provisional. En el año anterior debido a problemas con los nombramientos y reemplazos, un curso pasó la mayor parte del año escolar sin clases de matemáticas e inglés y los otros tuvieron interrupciones por actividades diversas.

Los colegios de secundaria, aunque comparten algunas de las problemáticas, presentan situaciones diferentes. Por ejemplo, en el poco poblado Municipio de Fosca

(Cundinamarca), con tres colegios de secundaria, la situación económica en el 2004 en uno de sus colegios –de tipo agropecuario- era la siguiente (Institución Educativa Departamental Alfonso Pabón Pabón, vereda de Sáname, a siete kilómetros del casco urbano de Fosca):

El presupuesto para el 2004 está calculado en \$10'501.000. Los ingresos están constituidos por: Matrícula \$4'809.000; sistematización de informes \$1'642.000; derechos académicos \$150.000; venta de servicios (teléfono público) \$400.000; venta de servicios agrícolas y pecuarios \$3'500.000. La alcaldía municipal debe aportar el cincuenta por ciento del pago de matrículas (Pero hasta la fecha no lo ha hecho).

En cuanto a los egresos, el mayor gasto es el pago por servicios técnicos \$2'100.000 a la contadora, porque le adeudan parte del año pasado; y jornales \$1'500.000, también del año pasado parcialmente; Entre los gastos generales el mayor rubro es por pago de servicios públicos \$2'000.000; materiales y suministros \$1'300.000; mantenimiento \$1'138.351; viáticos \$1'000.000 que corresponden al año 2003; impresos y publicaciones \$300.000; seguros \$200.000; y compra de equipo \$100.000. Para eventos culturales hay \$200.000; comunicación y transporte \$119.000; gastos imprevistos \$52.500; y sostenimiento de semovientes \$467.144. Para las escuelas que le fueron integradas recientemente no hay ninguna asignación presupuestal.

El rector manifestó que los mayores inconvenientes se deben a la falta de recursos financieros para poder avanzar en lo tecnológico, porque dice que cada docente “tiene que trabajar con las uñas”. Opina también que la participación de los padres de familia en el proceso educativo es muy escasa debido a las distancias, de modo que en pocas ocasiones asisten a las convocatorias que la institución hace.

En el mismo municipio, en otro colegio agropecuario un poco más grande, y a un kilómetro de la cabecera, la situación era similar (CODER):

Los ingresos por costos educativos aún no se han podido recaudar por el incumplimiento de los padres y su falta de colaboración. Manifiesta la representante del sector productivo ante el Consejo Directivo, que como la alcaldía ha venido subvencionando el desayuno y el transporte de los estudiantes, ya los padres sienten que no tienen la obligación económica e ignoran sus deberes y las necesidades del colegio. Al respecto, el rector manifestó que la alcaldía prometió colaborar con un aporte por concepto de matrícula y pensión de los estudiantes, pero aún no ha hecho ningún giro (A las 8 de la mañana un día lo encontramos en la alcaldía haciendo gestiones y presión para que reconocieran el compromiso del 50% de la matrícula de los estudiantes). Señala igualmente que, dadas las instalaciones y terrenos agrícolas con que cuenta, hay que aumentar la productividad de la institución, para una mayor sostenibilidad. Para ello es necesario cambiar la política paternalista y lograr una mayor participación y compromiso de padres y estudiantes. Lo anterior implicaría una doble

planeación; un plan productivo agropecuario y un plan pedagógico, articulados.

“Hay muchas necesidades, pero no hay plata”, esta queja se repetía una y otra vez al preguntarles sobre los posibles proyectos que nacieran desde los padres de familia. La situación cada vez les preocupa más, ya que de 135'000.000 de pesos que les daban de presupuesto hace un año, pasaron a un presupuesto de 62'000.000 de pesos; reducción que afecta todos los posibles proyectos que la institución pensara realizar.

En cuanto a los costos que deben asumir los estudiantes de primaria y secundaria, el “refuerzo alimenticio” cuesta 2.500 pesos semanales. La pensión para los alumnos de sexto a noveno es de 5.300 pesos mensuales, para los alumnos de décimo y once es de 6.000 pesos. La matrícula de sexto a once cuesta \$ 5.000, a los alumnos de estrato uno no se les cobra ni matrícula ni pensión. Los alumnos deben cubrir unos costos adicionales (de todos los grados) por aseo, vigilancia, sistematización de las calificaciones, papelería, carné y mantenimiento de equipos: para el preescolar y primaria es de \$ 27.000, y de \$ 53.000 para la secundaria. El transporte lo cubre el municipio.

Una exrectora de Bogotá y que forma parte del equipo del Programa RED, entrevista a su colega Héctor Méndez, rector del Instituto Técnico de Oriente (Ubaque, Cundinamarca), el único colegio de secundaria (2004):

-Héctor: Uno quiere hacer muchas cosas dentro de la institución, pero a mí me parece que el gobierno se queda corto en la ayuda real que por ley se estipula para que los chicos puedan estudiar. A uno le dicen: la cobertura tiene que ser la máxima, sin embargo dejan cosas como la pobreza, la descomposición familiar, e inclusive, la preparación de chicos con situaciones especiales que uno queda atado porque uno no tiene las herramientas para manejar eso (...) Además de eso, todos estos proyectos que se plantean se quedan cortos porque los municipios también ahorita andan en una pobreza increíble.

-Blanca: ¿Aquí por ejemplo no hay una psicóloga, una orientadora, una trabajadora social?

-Héctor: No. No lo hay. Se ha solicitado dentro del Plan decenal a nivel departamental, a nivel municipal, que necesitamos la ayuda, incluso de una Comisaría de familia que ayude a resolver los problemas de familia que afectan tanto al chico dentro de la institución. Aquí la coordinadora hace de mamá, de psicóloga, consejera familiar, porque todos esos problemas llegan a nosotros, y nosotros a nuestra manera los tratamos pero es difícil, uno no tiene las herramientas totales para colaborar en ese sentido.

En el Caribe, si bien la mayoría de las escuelas viven en una pobreza impresionante, algunas rectoras de colegios de secundaria logran una gestión “exitosa” en cuanto a

lograr financiar su institución. Es el caso del Politécnico Femenino de Soledad, un colegio sobre la avenida que conduce al aeropuerto de Barranquilla y que exhibe impecables fachadas pintadas de verde y un portón neoclásico del gusto caribeño:

Según la “asesora pedagógica” y coordinadora –Ofelia- él [el rector] tiene amigos en todos los sectores políticos, y aunque no es politiquero ni hace proselitismo, toma ventaja de las situaciones y retribuye los favores recibidos: “por ejemplo aquí el Consejo directivo le da una cuota de cupos para relaciones públicas”.

El rector recurre también a maestros y padres de familia para -a través de ellos- suplir las necesidades que el colegio presente. Sigue Ofelia Vera: “Por ejemplo él dice en una reunión: nosotros necesitamos que nos donen cemento para construir una pared pero no tenemos recursos, y entonces Ivette de Pardo [una profesora] le responde: yo soy amiga del gerente de tal, y así se consiguen las cosas. Otro ejemplo es que cuando los padres vienen a matricular a sus hijas Alejandro [Fernández, el rector] le va preguntando a los padres: ¿usted donde trabaja? Y él le puede responder: en la telefónica, entonces Alejo dice: anóteme al señor fulanito. El rector entonces se abre y delega funciones para conseguir los objetivos.”

El rector está buscando que cada una de las modalidades de la educación media se vuelque sobre un sistema autosostenible. Él mismo dice que este sistema es bueno en la medida en que uno quiere lo que le cuesta trabajo. Uno de los modos de autofinanciación es por ejemplo el cobro por el uso de algunos servicios como los laboratorios y el Internet: “le dije al profesor: cada vez que las estudiantes vayan a hacer laboratorio cóbrele \$400 (...) para sostenimiento, para reponer ese material que se gasta”. El servicio de Internet cuesta \$1000 por consulta.

Aunque el colegio cuenta con un muy amplio inventario de equipos, las estudiantes no tienen un acceso directo a la mayoría de ellos. Como dice el rector, “las estudiantes no utilizan los equipos, los profesores los utilizan en beneficio de las estudiantes”. Los equipos son generalmente utilizados por profesores y directivos: “la cámara filmadora se utiliza para actos, exposiciones [...] el videobeam para conferencias”.

Ofelia dice que en preescolar tienen 38 niños (dos grupos), pero que tienen buenos recursos y que eso facilita el trabajo con ellos, que las maestras, además de licenciadas en preescolar, son “solteras”, lo cual es una garantía de que trabajan con más dedicación, una de ellas “solterona y otra a punto de serlo”. Les exigen a los padres que compren los libros, y así se facilita el trabajo del preescolar. En primaria ellas manejan la plata de la cooperativa (varios millones) y así pueden incluso pagar el aseo, pues la Secretaría de Soledad no manda aseadoras. No quieren meter la plata en el presupuesto del colegio, pues se desaparecería en otros gastos y no beneficiaría a la primaria.

A pocos kilómetros de allí, en la cabecera municipal del municipio de Galapa, en un gran colegio nuevas estrategias de financiación cobran relevancia:

“Por concepto de Ley 21, el plantel recibió este año la suma de 200 millones de pesos para la implementación de cuatro talleres de: Ajuste, Metalistería, Dibujo Técnico y Tecnología; lo anterior para iniciar estas cuatro modalidades con los alumnos de 10º [...] Igualmente se gestionan recursos por el orden de ciento diez millones de pesos para la dotación de la biblioteca de textos de tecnología [...]” (PEI, 2001).

La gestión para el mejoramiento de la infraestructura se basa, como en todas partes y especialmente en la Costa, en el lobby con los políticos regionales: “[...] los recursos que posee son de acuerdo a las administraciones de los alcaldes que existen, con esto no se quiere decir que varían de uno a otra, pero, de la atención que brinde al alcalde, así el colegio es atendido. Si en estos momentos el colegio goza de un taller muy amplio y que aún faltan muchas cosas [...] se debe a los alcaldes, que son los que manejan el presupuesto” (entrevista con Quintero).

Sin embargo, una buena parte de los recursos para fines pedagógicos se logra en este colegio a través de premios: “[...] el colegio ha ganado tres PEI sobresalientes (de todo el departamento), y a raíz de ganar los tres PEI nos hemos ganado diez millones, seis millones y con eso hemos comprado, por ejemplo, no teníamos retroproyector, no teníamos telón, no teníamos video, no teníamos DirectTV, no teníamos buenos videos para ver cosas, fortalecimos la biblioteca, cámara de video, no, nosotros tenemos muchas cosas [...]” (entrevista con la profesora Trillos).

Algunos reconocimientos, si bien no tienen directas repercusiones económicas, sí pesan a la hora de negociar las asignaciones presupuestales con los políticos y las administraciones: “[...] nos escogieron como colegio modelo del Departamento; las experiencias que vive el colegio, en artesanía, en investigación, nos tomaron como modelo en el canal regional [...] la Universidad del Atlántico, el año pasado, nos escogió dentro de su programa que tenían, dentro de un proyecto de investigación que ellos tuvieron (Calidad Siglo XXI), para mostrarle a la Costa Atlántica como una institución ejemplo de proyecto educativo institucional sobresaliente [...]” (entrevista con la rectora Carmen Gallardo).

Igualmente las actividades pedagógicas extraordinarias se convierten en fuente de financiación: “Ahorita por ejemplo vamos a recaudar un millón; ¿cómo lo vamos a recaudar?, con una salida que vamos de todo el colegio a un parque de recreaciones; como va todo el colegio nos queda bastante de ganancia, nos queda casi como un millón de pesos, porque ya hicimos una actividad aquí para comprar un aire acondicionado y nos dio \$1'300.000 [...] nos hemos ido ideando las salidas de campo y eso nos deja alquilo [...] vamos y visitamos el zoológico de Barranquilla y nos queda alquilo, porque como la mayoría de los buses de aquí de Galapa son de padres de familia entonces nos cobran el transporte un poco más bajo y hacemos salidas de campo;

ahorita tenemos una salida al Parque Mutis [...] ponle que de cada salida nos queden \$200.000, con lo que se le pide al muchacho. Si al muchacho se le piden \$3.000, se van a gastar \$2.500; nos van quedando \$500 por muchacho [...] hemos ido comprando cemento, piedrecita, se hicieron las jardineras, se contrató un señor [...]” (entrevista con Trillos).

La diversidad de estrategias es notoria. Por ejemplo, en el colegio Comercial de Palmar de Varela, municipio que limita con el anterior, en una de nuestras visitas estaban realizando un “Expo-Jean”, actividad que tiene como propósito recoger fondos, y que consiste en pagar \$500 para tener la posibilidad de asistir a toda la jornada de clase en jeans (vaqueros) o de particular, es decir es un permiso para no tener que usar el uniforme: la relajación de la disciplina escolar es fuente de financiación. A esta medida se acogió el 30% de los estudiantes, aproximadamente, en su mayoría mujeres. Además,

“El año pasado hicimos un bazar de integración y este año vamos a hacer una integración con toda la comunidad y Checo Acosta [cantante soledño famoso en el Caribe y en todo el país] para recoger recursos para comprar la planta eléctrica porque en las noches hay muchos cortes de luz y queremos asegurarles a todos los estudiantes sus clases normales (Entrevista con el rector Donaldo Reales).

En la ciudad de Barranquilla, en un colegio tradicional venido a menos por los malos manejos de las rectoras anteriores, Luis Rubio –actual rector- nos relata sus dificultades para conseguir los recursos, y los logros de los estudiantes –un colectivo bastante politizado de izquierda que además logró “derrocar” al anterior rector- (entrevista y transcribe Alex Sierra, un estudiante de antropología):

“Lo primero que me llamó la atención [cuando llegué como rector] fue que habían \$ 6.000 en el fondo docente y habían deudas de casi 20 millones de pesos, habían [sic] presiones de los acreedores [...] y pensé que lo primero era sanear el colegio económicamente y solicité al Consejo directivo que aprobara un aumento en los derechos de grado -que era lo único que se podía cobrar en ese momento- y bueno, hicimos otras actividades y logramos sanear el colegio. Para febrero del año siguiente [1996] [...] ya hubo forma de pagar todas las deudas e incluso negociar con algunos abogados [describe como se saneó paulatinamente el colegio]. Pero hubo algo muy importante, los estudiantes que me trajeron aquí al colegio también lograron que el Concejo Distrital de Barranquilla les aprobara un aporte de casi 400 millones de pesos, [...] y gracias a ello se lograron una serie de reformas en la planta física del plantel, lo pintaron, le hicieron una cancha, un comedor escolar, le mejoraron algunas aulas, le hicieron oficinas, los pisos, etc. [...] Fue un recurso que yo tengo que reconocer que fue

logrado [...] gracias a la gestión de los estudiantes, porque ellos presionaron al Concejo de Barranquilla, porque se dieron cuenta que el problema no era solamente de orden administrativo sino también financiero y bueno, a la voluntad política de la Secretaría de Educación que se logró que el Consejo Directivo destinara esa partida”.

No obstante, la precariedad de los colegios en Barranquilla es manifiesta en las palabras de Javier Ramos, rector reconocido por sus colegas por su capacidad de gestión para conseguir nuevos recursos para su pequeño colegio femenino comercial, el Helena de Chauvin, en el tradicional barrio de Las Nieves:

“nos tocó comprar dos casas y tumbarlas para hacer lo que se llama polideportivo, su cancha de básquet, su baño, su salita de recepción”. El colegio se sustenta económicamente de “matrículas y pensiones, de los pagos que hacen los padres y las madres; los aportes que hace el municipio son mínimos, logramos captar recursos cuando sale un proyecto para invertir en lo que diga el proyecto, pero no hay algo periódico, algo continuo, eso está a expensa de los vaivenes del gobierno de turno, [...] de tal manera que nos toca sostener el pago de teléfono [...], nos están cobrando la luz y nos la están cortando, el gas (del comedor escolar) lo estamos pagando nosotros, las casas que compramos allá (polideportivo) les estamos pagando agua, luz, [impuesto] predial”.

La economía de las escuelas y los colegios públicos -a todas luces insuficiente-, se nutre, pues, de irregulares y poco confiables aportes del Estado en sus diferentes niveles e instancias, de los también irregulares y poco confiables aportes de los padres de familia y de la creatividad de sus directivas, profesoras y padres. Algunos colegios grandes, con mayor capacidad de gestión y de negociación, han logrado importantes mejoras en instalaciones y equipos, pero con los cada vez más exigentes controles en el manejo de los recursos se debilita su capacidad de maniobra. En algunos casos las rectoras advirtieron una “bonanza económica” en el momento de las fusiones institucionales y con las estrategias de aumento de cobertura, incremento que tocó tu techo pues ya no hay como ampliar la cobertura. Igualmente en algunas regiones también llegaron mayores recursos a los colegios en la medida que se redujo la corrupción en el manejo de los fondos girados por el nivel central o en las contrapartidas locales.

### *6.3.5. La distribución de los recursos en Bogotá*

Hemos mostrado que en el nivel institucional los recursos son insuficientes y precarios, y existe una sensación de estrangulamiento en muchos colegios respecto a las administraciones locales y central. Queremos ahora tomar el caso de Bogotá, una ciudad que se ha presentado como modelo en el aumento de inversión y en eficiencia en la última década, para ver cuánto han sido los montos invertidos y cómo se han invertido.

La inversión social en Bogotá, calculada en pesos constantes de 2004, podemos decir que ha ascendido en forma irregular desde 1995 hasta el 2003, pasando de unos dos a tres billones de pesos. El incremento tiene que ver con un aumento poblacional sin precedentes fruto del ascenso de la violencia en las zonas rurales por la confrontación entre guerrillas, paramilitares y ejército regular, y con el empobrecimiento creciente de la población (una línea de pobreza que cobija al 60% de los colombianos).

En cuanto a gasto en educación, la SED pasó de ejecutar el 11.49% del presupuesto en 1992 (cuarto lugar en gasto), al 17.36% en 1996 (segundo lugar, después de la Secretaría de Hacienda), y al 22.83% en 1997. Entre 1995 y 1996 el crecimiento del gasto fue del 105.99% por la conformación de la Planta distrital y la incorporación de la planta financiada con Situado Fiscal,<sup>137</sup> así como por la consecución de recursos de cofinanciación. En realidad hubo un aumento notorio también en inversión (concentrada en el Programa Ciudad Bolívar en un plan que se había iniciado en 1992, construcción y reparación de planta física, dotación y adquisición de equipos informáticos) y menor en funcionamiento. Desde el punto de vista del gasto, la administración Mockus/Villaveces inició el programa de educación preescolar y la reposición de Fondos de Servicios Docentes, que apuntaba a dotar de autonomía presupuestal a prácticamente todos los centros educativos distritales. Igualmente, creó e instaló los CADEL.

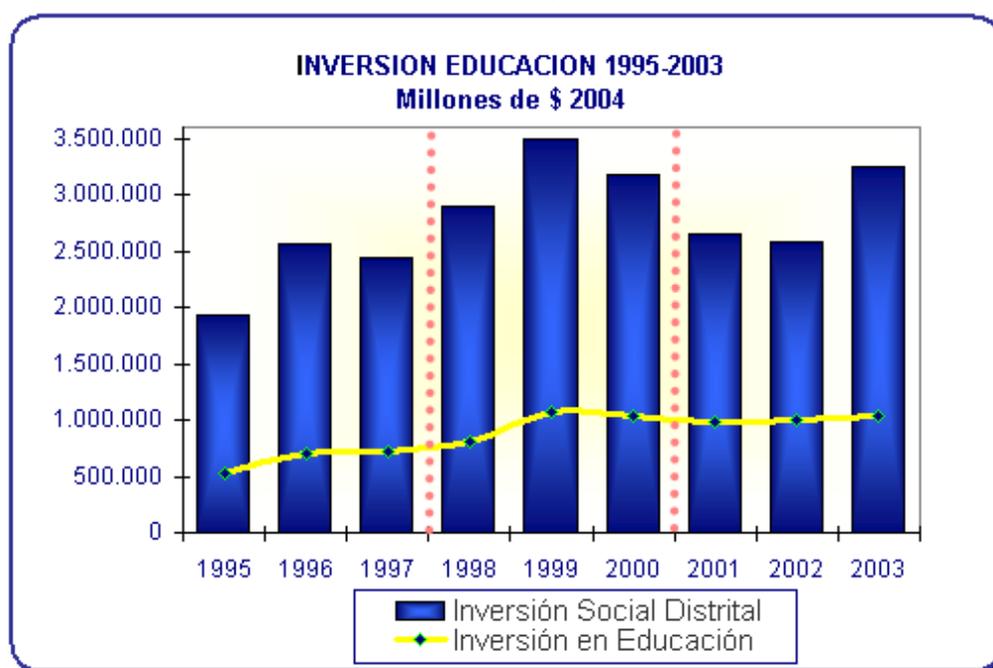
---

<sup>137</sup> El nombramiento de maestras temporales o interinos en 1993, 700 nombramientos en 1994 cofinanciados por el FIS, la planta de la zona de Ciudad Bolívar –un gran suburbio conformado en estos últimos años por emigrantes y desplazados rurales- de 718 docentes en 1995, y la recepción de la nómina de docentes del Sector Nacional por el proceso de descentralización en 1996.

En esta administración, como ya se dijo al hablar de descentralización, gran parte de sus recursos se manejaron “por proyectos” con autonomía presupuestal, dirigidos por responsables de proyectos o “proyectoros”, como se denominaron. El modelo se extendió a los centros educativos y se incentivó a los colegios estatales para que presentaran proyectos para su financiación.

La inversión directa en educación, en millones de pesos constantes a 2004, según la SED fue en incremento hasta 1999 como fruto de la gestión de la administración de Mockus/Villaveces y de la previsión de recursos que hicieron y, desde esa fecha, tuvo un ligero descenso (ver la línea blanca con punto en el centro en la gráfica siguiente).

Gráfica 6. Inversión en educación en pesos constantes 1995-2003



Fuente: Secretaría de Educación Distrital, 2004. Las líneas punteadas separan administraciones.

La financiación de la educación distrital se realiza en general con cerca de un 70% con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y en un 30% con recursos del Distrito.

Los cambios significativos de los últimos 10 años son particularmente explicados por la incorporación de los recursos del situado fiscal de educación a la Administración Distrital; aunque también resulta significativo para los años 1999 y 2000, el ingreso de

recursos extraordinarios provenientes de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá (venta y privatización).

Hay que anotar igualmente que las administraciones de Jaime Castro primero, y Antanas Mockus después, sanearon las finanzas del Distrito Capital e incrementaron el recaudo de impuestos, lo que permitió aumentar la inversión en forma notoria a la administración de Enrique Peñalosa. Pero entre 1998 y 2000 la economía se desaceleró y se disparó el desempleo –paradójicamente a pesar de las multimillonarias inversiones en obras públicas-. Surgió una nueva pobreza del desempleo y de la caída de los ingresos de una buena parte de la clase media. La concentración de la riqueza aumentó en Bogotá, como señala el estudio *La Pobreza en Bogotá y los Resultados de las Políticas Distritales para Combatirla*, de la Secretaría de Hacienda Distrital (octubre 2003). Las repercusiones de esta crisis afectaron el ritmo de inversión de la SED y, en un informe denominado *Bogotá cómo vamos* del año 2002, auspiciado por la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, el asesor de la administración Jorge Enrique Vargas, ante las cifras de la siguiente tabla, afirmaba:

**Tabla 6. Financiamiento de los principales programas educativos (Millones de pesos corrientes)**

	2001	2002		
		Inicial	Disponibile	Ejecutado Junio
Cobertura	96.000	116.000	75.000	40.000
Calidad	2.600	2.500	1.300	10
Formación de docentes	1.500	450	90	90
Competencias laborales	70	1.500	0	0

Fuente: Secretaría de Educación Distrital

“La actual administración distrital no ha sido provista de todos los recursos necesarios para garantizar el nivel de financiamiento que el desarrollo de la ciudad requiere. Esta restricción es una de las más graves amenazas contra la dinámica de generación de bienestar para todos los habitantes de la ciudad lograda con el esfuerzo conjunto durante los últimos años. La negativa del Concejo Distrital para proveer nuevas fuentes de recursos [léase privatizaciones y ventas de terrenos públicos] ha tenido repercusiones muy serias sobre el financiamiento educativo, que amenazan con la continuidad de los logros examinados” (p. 19).

A partir de la Ley 715 de 2001 y con el nuevo esquema de asignación de recursos basado en el número de alumnos atendidos y por atender, la Nación transfirió al

Distrito Capital la suma de \$682.662 millones en el 2002 y para el 2003 la suma de \$714.967 millones, sin incluir excedentes del SGP. Dicha transferencia significó una asignación de \$874.586 por alumno atendido en 2002. De acuerdo a los cálculos de la Secretaría de Hacienda Distrital y de la SED, dicha cifra financia aproximadamente el 70% del costo de operación de atender los estudiantes matriculados, siendo para el 2001 el costo promedio por alumno/año en instituciones oficiales del Distrito equivalente a \$1'255.890 pesos.

La inversión de los fondos públicos en las administraciones de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y Margarita Peña ha estado claramente orientada a fortalecer una industria de servicios en educación en el sector privado. En primer lugar, externalizando (*outsourcing*) diferentes servicios como los de aseo y celaduría, y acabando la planta de personal en la SED en estas áreas (unos 5000 despidos al comienzo de su administración). Los beneficiarios de estos despidos han sido las grandes empresas constituidas para tal fin que contratan en condiciones laborales precarias a sus empleados (salario mínimo mensual, \$358.000 en el 2004). En segundo lugar, construyendo colegios públicos en sectores populares para atender gratuitamente a los niños, pero entregándolos para su manejo integral al sector privado, y sosteniendo su funcionamiento con fondos públicos, es decir, la modalidad de “colegios en concesión”.<sup>138</sup> En estos colegios la contratación de personal se maneja desde las lógicas del sector privado y sus empleados no son funcionarios del Distrito, lo cual facilita contratos precarios e inestabilidad laboral. En tercer lugar, estableciendo convenios con colegios privados ya constituidos para que reciban estudiantes financiados con fondos públicos. En cuarto lugar, contratando con diferentes entidades la evaluación, la producción de información (e incluso el proceso de matrícula) y la capacitación. La consecuencia de todo esto ha sido que a una mayor inversión de fondos públicos ha correspondido un debilitamiento del sector estatal propiamente dicho y un crecimiento de empresas grandes y medianas, algunas de ellas incluso constituidas expresamente para sustituir el sector estatal. Hay que anotar que en

---

<sup>138</sup> El plan de creación de colegios en concesión es de octubre de 1999. A finales del año 2000 se establecieron las concesiones por 14 años. Actualmente, existen nueve concesionarios: Colsubsidio, Cafam, Comfenalco (cajas de compensación familiar), Fundación Educativa Don Bosco, Fundación Calasanz, Fundación Educativa La Salle (comunidades religiosas católicas), Fundación Educacional Nuevo Retiro, Asociación Alianza Educativa (integrada por la Universidad de los Andes y los Colegios Nogales, Nueva Granada y San Carlos; administra cinco colegios) y Fundación Gimnasio Moderno (colegio de elite de gran tradición del que han salido varios presidentes del país). En el 2000 se crearon 16 colegios; 2001, seis colegios; 2003, uno; 2004, dos. Estos 25 colegios costaron 280.000 millones de pesos. El pago por alumno atendido en los colegios en concesión va de \$905.152,00 a \$1.250.771,00 (año 2003).

las convocatorias públicas para prestar los servicios de consultoría, evaluación y capacitación, algunas pocas entidades del sector oficial que se han venido configurando para entrar a competir con el sector privado, obtuvieron contratos incluso multimillonarios, como fue el caso del grupo de evaluación de competencias de la Universidad Nacional (ahora instalados en el nuevo ICFES reestructurado para tal fin)<sup>139</sup> y el grupo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Economía que evalúa los colegios en convenio. Hay que anotar que estos grupos constituidos al interior del sector público y que contratan consultorías con el mismo sector público funcionan con lógicas de empresa privada, en el sentido de operar en modalidades de recontractación con operadores privados y trabajadores externos, no funcionarios, y haciendo un uso extensivo de la fuerza de trabajo estudiantil universitaria.

La autonomía presupuestal en el nivel institucional se ha visto afectada en cuanto buena parte del gasto y de la inversión viene definido desde el nivel central. Los contratos, al hacerse a través de un proceso de licitación pública en Internet (“Contratación a la vista”) y con exigentes requisitos formales, dejan por fuera posibles competidores locales y pequeñas empresas de servicios. Los vínculos de la escuela con el barrio en buena parte residían también en esos contratos de mantenimiento, de adecuaciones locativas, de suministro, que podían ser supervisados de cerca por el Consejo Directivo y por la comunidad educativa en general, que permitían la participación de los padres con trabajo voluntario y que resultaban más económicos para el presupuesto institucional, como vimos anteriormente en el Francisco José de Paula Santander, de Galapa. En la Normal Santa Ana de Baranoa (Atlántico), por ejemplo, algunos padres de familia pagaban los costos educativos de sus hijos con servicio de celaduría o con pequeños trabajos de reparación. Las relaciones económicas de la escuela con su entorno se han debilitado y despersionado. El coordinador administrativo de la IED República de Colombia comentaba que cada vez aumenta la dificultad de realizar algún tipo de contrato con padres de familia, obreros particulares o pequeños empresarios para que realicen las obras, ya que la cantidad y el costo de los

---

<sup>139</sup> El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, un instituto creado para regular el sector de la educación superior, se convirtió en un centro de realización de pruebas para la evaluación de estudiantes, tanto del nivel básico como superior. El equipo de personas de la Universidad Nacional del grupo de evaluación por competencias fue el que asumió el control del ICFES. El sostenimiento financiero del ICFES se garantiza así con el cobro de las pruebas a los colegios, secretarías de educación del país, a los estudiantes y profesores. Ya vimos anteriormente cómo se establece por decreto un rubro permanente para el pago de las pruebas de evaluación.

trámites que debe realizar una persona para ser contratada por una empresa del Estado promueven que el contrato se lleve a cabo con empresas, cada vez más monopolizadas, para la construcción en las Instituciones Educativas. De esta forma se crea una nueva forma de “transparencia” en la contratación que acaba el chanchullo ordinario, grosero, con la relación directa en la negociación. La contratación se vuelve “transparente” porque se empantalla en páginas WEB, con “contratación a la vista”, con audiencias públicas, aunque como hemos sabido en varias ocasiones previamente está ya todo arreglado porque –como veremos al hablar de la información- los pliegos están adaptados a sus destinatarios y éstos conocen antes que los otros los requerimientos para ganar la licitación. Surgen de esta forma empresas camaleónicas, informes -o eufemísticamente “flexibles”-, que se adaptan a todo tipo de contratos. Empresas con una reducida planta de personal pero con un amplio listado de posibles subcontratistas a quien llamar.

Lo mismo ha sucedido con el *outsourcing* de algunos servicios. Se ha pasado de un estatuto de funcionarios, a la contratación de grandes empresas de servicios de aseo (por ejemplo Casa Limpia que controla casi todo el sector público en Bogotá), cathering o refrigerios escolares, celaduría o vigilancia y capacitación. El ahorro para el sector público no ha sido mucho, se ha ganado en eficiencia y eficacia, como señalan las rectoras, pero a costa de precarizar los contratos de los trabajadores, aumentar las ganancias de la intermediación y despersonalizar el servicio.

La política de capitación o asignación de recursos por número de estudiantes matriculados ha motivado a las rectoras a aumentar la cobertura, a costa de la calidad. Cada niño adicional “trae el pan bajo el brazo” para la institución, como se solía decir hace unos años en las familias numerosas que no planificaban su crecimiento. El deterioro normal de las plantas físicas –que no habían recibido mantenimiento adecuado en los últimos años pues los recursos para ello se orientaron a la construcción de los colegios en concesión- aunado al deterioro e inadecuación propios del aumento excesivo de la matrícula, hace que actualmente uno de los problemas más sentidos sea el de infraestructura, problema que ha encarado la nueva administración Garzón / Rodríguez (2004-2006).

Si desde 1999 al 2003 la inversión en educación en Bogotá se ha mantenido constante o incluso ha sido inferior a ese año, y al mismo tiempo la cobertura ha aumentado significativamente como vimos en el capítulo de cobertura, se han incrementado notoriamente las nóminas paralelas, *outsourcing* y contratación externa, al igual que la inversión en construcción y dotación de excelentes colegios para darlos en concesión a la empresa privada, hemos de suponer que lo anterior se ha logrado gracias a procesos de “reingeniería” y de “optimización del talento humano” –en el vocabulario oficial– que han “pagado” sobre todo los niños, las docentes y los administrativos. Los primeros por el hacinamiento en las aulas por el aumento de la matrícula en detrimento de la “calidad”, los segundos por el aumento de horas de trabajo y número de niños atendidos por el mismo sueldo, y los terceros por su despido y precarización. El mecanismo denominado “parámetro” donde se establece una ratio entre número de estudiantes por profesor ha sido ajustado y aumentado en estos últimos años. Por ejemplo, las orientadoras o psicólogas han pasado de trabajar una jornada, a trabajar en las dos jornadas, y de atender 450 niños a 650 en promedio. Las docentes han visto aumentado el tiempo de trabajo, como veremos en el capítulo sobre el “tiempo para el aprendizaje”, y el número de estudiantes en cada salón. Las rectoras y coordinadoras han pasado de cobrar doble salario u horas extras por atender dos jornadas, a recibir un pequeño incremento en su bonificación por atender dos –y a veces– tres jornadas. Las directoras de escuelas de primaria han sido reclasificadas como coordinadoras. Con los procesos de fusión y con el aumento de parámetro, como veremos, un número significativo de administrativos, directivas, docentes “sobraron” y, en consecuencia, se pensionaron, se trasladaron o renunciaron. Igualmente se están trasladando a las instituciones una serie de gastos que antes eran asumidos con otros recursos, como fue el caso de los servicios públicos.

Como señalaron un par de rectores en las encuestas en una pregunta abierta, lo que se ha venido produciendo en estos años ha sido una “reingeniería de la miseria” en los colegios oficiales, mientras se financiaba un rentable mercado paralelo de servicios educativos para favorecer el sector empresarial con los fondos públicos.

Las encuestas a directivas, docentes y estudiantes de Bogotá muestran algunas percepciones respecto a los aspectos presupuestales y de inversión. La creación de los FSE, se ve en general positiva o muy positiva por más del 60% de las rectoras,

ligeramente más positiva que negativa por parte de coordinadoras y docentes. Esta misma valoración reciben las reformas en cuanto al impacto positivo en el manejo de recursos financieros y de dotación. La contratación externa de los servicios administrativos y de soporte tiene una valoración muy negativa o negativa por parte de la mayoría de coordinadoras (59%). Las opiniones de rectoras y docentes son muy similares, y están divididas en forma casi igual entre las que la ven positiva y negativa. No obstante, y tal vez por solidaridad laboral, las cifras se inclinan ligeramente a pensar este hecho como algo negativo. En las conversaciones con las directivas y docentes señalan que han mejorado los servicios desde que se contrataron con entidades externas, pero también que los trabajadores están siendo sobreexplotados y se han precarizado sus condiciones laborales. En el mejoramiento de la infraestructura, los estudiantes son los que piensan que las reformas han servido para mejorarla (el 45%); un poco menos optimistas se muestran las docentes y rectoras. Las coordinadoras tienen una percepción negativa en su mayoría (el 42%).

Dentro de las restricciones presupuestales, los colegios estatales disponen actualmente de cierta autonomía –menor que hace diez años- para manejar los recursos, limitada por numerosos controles y auditorías –obviamente “necesarios”-, y porque casi todos los recursos que les llegan son de destinación específica y no se permiten en estos casos traslados de rubros. La administración de dichos recursos se ha vuelto más compleja que hace unos años, tanto por los controles legales, como por los sistemas de contratación más sofisticados y fuera del alcance de pequeños contratistas, como por el crecimiento institucional por el aumento de la matrícula y las fusiones institucionales. La rectora que ganó recientemente (2005) el premio Galardón a la Excelencia con su colegio –y que algunos de sus colegas denominaban “moño verde”,<sup>140</sup> como ella misma nos decía, por su apoyo a las políticas de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez- concluye:

“La verdad a veces digo: ‘la autonomía es: cumpla lo que hay que cumplir’. Por ejemplo, en cuanto al aspecto financiero, no se ha ganado autonomía, antes está muy cerrado, muy estricto, lo que viene ahora con la contratación del “Portal a la Vista”. No pueden meter a una institución educativa en la misma contratación de otras, ¿cómo? Que a partir de seis millones tiene usted que entrar a una cosa que usted ni la maneja, es una locura esa ‘contratación a la vista’, una capacitación totalmente incoherente para nosotros,<sup>141</sup> entonces si uno va a comprar

---

<sup>140</sup> Sapo, esquirolo, chivato.

<sup>141</sup> Se refiere a que las instituciones solicitan un tipo de “capacitación” al CADEL para sus profesores; este envía la solicitud al nivel central, y desde allí se abre una convocatoria pública para que al final un proponente sea escogido con los criterios de contratación de la SED. El resultado de este

unos marcadores que valen cuatro millones, ¿tiene que irse a una licitación? Eso no es autonomía. [...] Me siento más cerrada, y más temerosa. No hay libertad para hacer innovaciones, porque si usted dice por ejemplo, se me ocurre [arreglar un] muro, en mi autonomía escolar de una planta física, reúno a la gente y les digo ‘vamos a fortalecer este valor de la gratitud, padres de familia ayudemos a arreglar el muro’, y la gente colabora. Después me llaman y me dicen ‘quieta, que eso no se puede hacer, entonces me rompieron las alas y ahí está. Entonces usted no siente esa decisión de que iba a hacer las cosas, porque dice ‘lo voy a hacer bien’, porque lo piensa y qué consecuencias le trae eso. Antiguamente se podía decidir, y en la actualidad instancias como los de la supervisión se configuran fundamentalmente como espacios de vigilancia. A diferencia de los colegios privados, el sector educativo oficial debe consultar todo lo que quiere hacer. Aquí hay que hacer todo el debido proceso porque lo que hacemos es administrar algo que no es nuestro” (16/09/04).<sup>142</sup>

### 6.3.6. Focalización del gasto y universalización de la educación

Cobertura educativa se amplía en cinco mil nuevos cupos

Periódico *Vanguardia Liberal*. Bucaramanga. 2004/11/18

De las 5 mil 466 solicitudes de cupo presentadas por los padres de familia a la Secretaría de Educación Municipal para el ingreso de sus hijos a los establecimientos oficiales, 5 mil fueron aceptadas por este organismo. Las 466 restantes fueron rechazadas por no cumplir las condiciones establecidas como: ser residente en Bucaramanga, pertenecer a los estratos 1, 2 y 3, y no haber estudiado el año anterior.

El neoliberalismo, como hemos visto anteriormente, no es partidario del concepto de igualdad en el plano de lo social pues lo identifica con el de identidad y homogeneidad. Como todos somos diferentes, la igualdad es retórica. El concepto de igualdad se reemplaza por el de equidad (*equity*), es decir, imparcialidad, condiciones para el “juego limpio” en el mercado. Ese “juego limpio” son unas reglas formales a ser respetadas porque las diferencias sociales (=desigualdades) son inevitables y en ellas reside la posibilidad de que el mercado se mueva. Todos deben ser tratados igualmente por el

---

procedimiento es que a veces ganan las convocatorias entidades que no son consideradas adecuadas por las instituciones, como es el caso que menciona la rectora.

<sup>142</sup> Cuando terminábamos este trabajo conocimos el caso de una escuela de primaria que este año recibió mantenimiento en su infraestructura pues presentaba una amenaza para los estudiantes. Los contratistas realizaron varios cambios significativos en la estructura y en las instalaciones sin consultar la rectora y las docentes, produciendo una reforma inadecuada a las necesidades de la escuela y del PEI específico que va a afectar el proyecto en lo cotidiano.

Estado, pero como hay gente que no tiene ni siquiera los elementos mínimos para entrar en el “juego”, el Estado debe proporcionarlos. Se trata de una igualdad reducida a su mínima expresión. En el fondo, y por encima de la retórica, la equidad lo que permite es una reducción de la responsabilidad del Estado y una más injusta distribución del ingreso: al delimitar el alcance de los derechos educativos garantizados por el Estado a un mínimo y al proporcionarlo únicamente a los más pobres, obliga a que los ciudadanos paguen de su bolsillo todo lo que supere ese mínimo –con la consecuente pérdida de la calidad educativa para los que no pueden pagar-. Igualmente, concentrando, focalizando, individualizando el apoyo estatal para que llegue al que más lo necesita. Retóricamente se dice que la clase media está usufructuando, “robando” los recursos a los más pobres, con lo cual culpabiliza no a los grandes capitales sino a las clases medias y medias bajas.

El concepto de “inequidad” circula desde perspectivas diferentes, incluso en el diálogo entre las directivas en las tertulias:

-Carlos: Supongamos, antes el ingreso podía ser de cualquier estrato, o sea, si yo era de estrato 5 o 6, yo podía entrar a un colegio público ¿cierto?

-Rosaura: sí.

-Carlos: ¿cuándo empieza a decirse que no, que tenía que ser sólo estrato tal o cual? [hoy estratos 1, 2 y 3].

-Fabiola: con Cecilia María, con el cuento del SISBEN.

-Carlos: esto va directamente contra la autonomía.

-Fabiola: contra las mismas familias, porque resulta que el SISBEN tenía una descripción o una caracterización yo no sé cómo, porque las madres llegaban llorando y decían: “no me clasificaron en la categoría tal porque yo tenía una nevera, o una grabadora, o un equipo de sonido, y entonces no me dan el cupo”.<sup>143</sup> Pero no era una ni dos, eran cantidades de madres con el mismo cuento, y lloraba esa gente y uno con las manos amarradas (...)

-Marina: eso también tiene otra arista porque, es decir, una cosa es que sí, claro, la autonomía se resquebrajó y todo lo demás, pero también hay que ver que se estaba pretendiendo que todos los niños que estaban en la casa, que estaban sin estudiar, accedieran a la escuela. Eso

---

<sup>143</sup> El SISBEN es una encuesta para identificar a las personas “más pobres y vulnerables”, a las que se les entrega un carné. El disponer de algunos electrodomésticos baja las opciones para conceder el carné. En el caso al que se refiere la supervisora, que comentamos con ella posteriormente, a esta señora la nevera se la había reglado –de segunda- su patrona, pues era una empleada doméstica. El aceptar el regalo de la nevera le costó dejar de recibir los subsidios de salud y educación.

también hay que rescatarlo, porque *eso es bueno, ¿cómo no va a ser bueno trabajar por los más desfavorecidos?*

-Fabiola: pero ahí cabe una pregunta también, hay algo allí que en este momento como que no puedo explicitar, pero *hay como una discriminación, una inequidad* porque se pone a un lado la educación de los estratos 1 y 2, y la de los demás estratos aparte (Tertulia de directivos, 9 de septiembre de 2004).

En la mayoría de los países latinoamericanos ni siquiera la equidad entendida a la manera mínima, neoliberal, parece ser alcanzable al ritmo de la inversión (un estudio sobre Bogotá –la ciudad grande que mejor está en el país- aspiraba a llevar la educación al estrato 1 y 2 en el 2013) pues las medidas a corto plazo (en función del balance fiscal), la reducción de la acción del Estado al asistencialismo y a las acciones focalizadas, y las políticas sectoriales que no se conectan con problemas del contexto más amplio y que no apuntan a la sustentabilidad, contrariamente a sus objetivos, atan al Estado a una labor de tapar huecos cada vez más grandes y de costos crecientes. De hecho no es gratuito el que hayan vuelto a aparecer fenómenos que estaban prácticamente controlados en casi todos los países del subcontinente como la tuberculosis, el cólera, o el analfabetismo funcional.

“La focalización de las políticas sociales en los sectores de extrema pobreza se implementa de manera que no afecta al sector de mayor concentración de la riqueza, sino a los sectores medios urbanos que se beneficiaban de dichas políticas, con lo que resulta ser más funcional al objetivo de minimizar el gasto público que al imperativo de la equidad social. Esto es particularmente grave en el caso del sector educación, por sus consecuencias sobre las expectativas de mejoría social (de llegar a ser sectores medios), que son un componente principal de la motivación, a su vez factor determinante del aprendizaje y por tanto de la eficiencia educativa, interna y externa. Desde una visión más compleja de la educación, no parece entonces que la eficiencia del sector (como la define el Banco Mundial) fuera un objetivo tan crucial como se sostiene. La inversión prioritaria en la escuela primaria es asociada no sólo con la eficiencia económica externa del sector educativo sino con el objetivo de aliviar la pobreza en el mundo. Aún en los países donde hay un 95% de acceso al sistema escolar, se sostiene esa prioridad porque se afirma que el sistema todavía es ineficiente en ese nivel (alta repetición y deserción). Pero esto significa no advertir la relación dialéctica entre extensión y calidad, pues cuando se extiende un sistema educativo en un contexto de marginación cultural y exclusión económica, deben esperarse tasas crecientes de deserción y fracaso como producto del mismo éxito de la extensión” (Coraggio 1998:31-32).

Paradójicamente, el sisbenizar (priorizar únicamente a los estratos 1 y 2 inscritos en el SISBEN) y focalizar la educación pública termina, a la larga, siendo más ineficiente que si se maneja la matrícula universal con el criterio de proximidad geográfica. Si el primer criterio para la asignación de cupos no es el estrato, sino la cercanía de la vivienda al colegio, se gana no sólo en eficiencia sino en compromiso de los vecinos con su institución, compromiso de la institución con el entorno, mayor cercanía con los padres de familia y con las necesidades de los niños; menor empobrecimiento de la escuela pública en cuanto al capital cultural de los estudiantes; fortalecimiento de la institución; ahorro de recursos en transporte; ahorro en tiempo de desplazamiento de los niños y los padres; disminución del impacto ambiental y en el tráfico de la ciudad. En buena parte de la ciudad han sido las mismas comunidades barriales las que han luchado por la creación de los colegios públicos; ahora son despojadas de sus colegios y reciben la invasión de niños de otros barrios, con las implicaciones que hemos señalado en capítulos anteriores.

Colegio Atanasio Girardot, Bogotá:

En cuanto a la relación con el entorno dice su rectora no es muy buena. Parece que los alumnos tienen mala fama dentro del barrio, y con el paso del tiempo la población que asiste al colegio ha cambiado según cuenta la rectora: “Muchos de los egresados de este colegio en los primeros años eran alumnos de los alrededores.”

Reunión de docentes y directivos en la Localidad de Usaquén (Bogotá) convocada por los supervisores de la zona en el colegio privado Liceo Cervantes, 3 marzo de 2005:

A la salida, la rectora de la IED Divino Maestro, en Usaquén, me contó que tenía que irse pronto porque tenía tremendo lío en el colegio pues este año habían llegado 4 niñas nuevas de fuera de Bogotá, muy compuestas, pero de estrato bajo. Un grupo de estudiantes de estrato 1 les estaban haciendo la vida imposible diciendo que eran unas “gomelas” [equivalente a “pijas” en España], que se fueran a un colegio privado, que ellas no debían estar allí, y que ese colegio era para los de estrato 1. Ese mismo día, en la reunión que era un foro sobre “Política educativa en Bogotá”, la directora de la maestría de educación de la Universidad de la Sabana de Bogotá, del OPUS, se refería a las políticas públicas en educación con frases como “desigualdades educativas de los niños, de sectores populares; competencias pertinentes; grupos vulnerables; equipar genuinamente a las personas; marginal; excluido...” Es decir, la política educativa es para los pobres.

Finalmente, la sisbenización termina desestimulando el fortalecimiento del mismo sector solidario que se pretende fortalecer pues los trabajadores que se mueven en el

límite del salario mínimo –la mayoría- prefieren ganar un poco menos para que los cubra el SISBEN y no tener que cotizar a la Seguridad Social, algo que beneficia también a los patronos que terminan no cotizando, fortaleciéndose así la economía sumergida y la contratación ilegal. Si únicamente los más pobres se benefician de los subsidios en educación y salud, entonces es preferible mantenerse entre los más pobres y evitar cruzar la frontera en que se pierden dichos subsidios y se empieza a cotizar.

En el fondo lo que tenemos aquí no es un cambio de concepto: antes la educación pública era para los pobres, ahora, al aumentar la demanda por educación por las políticas estatales e internacionales, y ante el empobrecimiento de la mayoría de la población (más del 60% en Colombia se cuenta bajo la línea de pobreza), se trata de elaborar sofisticados mecanismos de información y de gestión para que la educación pública financiada por el Estado se oriente únicamente a los más pobres. El sindicato de maestras y algunos sectores políticos de izquierda impulsaron desde mediados de los 80 un proyecto de universalización de la educación pública, que tuvo su punto culminante en la Constituyente de 1991, pero que no fue acogido por otros sectores ni impulsado desde el gobierno en la sombra (los tecnócratas de Planeación Nacional), quedando en los buenos deseos. Por ejemplo, las prioridades de la política manifestadas en *El Salto Educativo* -programa de gobierno 1994-1998-, incluían un programa tendiente a ampliar la cobertura de la educación básica a “estudiantes de escasos recursos” para lo cual destinó recursos en el FIS con el fin de cofinanciar a las entidades territoriales. Este programa fue denominado Subsidio a la Oferta con Criterio de Demanda. Años después la continuidad de la política se mantiene y se afina: La ley 715 de 2001 define la focalización como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”. El art. 94 establece que las entidades territoriales al “realizar inversión social especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social (Consejo Nacional de Política Económica y Social).” Y el documento 055 de 2001 de dicho Consejo establece que “dadas las restricciones de recursos presupuestales y los requerimientos de inversión”, es necesario focalizar el gasto público. Esto es, dirigirlo a la “satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable y que el instrumento que se ha utilizado para identificar a las personas que se encuentran en esa condición es el SISBEN”. ¿Qué es, pues, el Sisbén?: “un conjunto de reglas, normas y procedimientos,

que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país” ([http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=588](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=588)). Es decir, frente a un problema de distribución desigual de la riqueza, el Estado, en lugar de redistribuirla, despliega nuevamente su saber hacer: reglas, normas, procedimientos, información, identificación, carnetización y clasificación para no tener que incrementar el gasto social privando a las clases medias y medias bajas de sus derechos sociales.

Otra consecuencia que acarrea esta especie de “sisbenización” de los colegios oficiales, es la baja en el rendimiento académico de los colegios –algo que reconocen las mismas maestras-, pues al concentrar niños con un más bajo capital cultural, desnutrición y con menos medios para el aprendizaje (libros, computador, un espacio adecuado para el estudio en la casa), se les priva de la posibilidad de interactuar con niños de otros estratos sociales que podrían estimularlos académicamente. Igualmente se les priva a los estudiantes de estratos medios de interactuar con estudiantes de otros grupos sociales, con sus formas de entender la vida y con sus problemáticas. La educación oficial prestada por los colegios estatales, de esta forma, se ha convertido con este tipo de políticas focalizadas o concentradas en los estratos 1 y 2, no en una educación pública con vocación universal, pluralista, para todos o para la mayoría, sino una educación pobre, de pobres y para los más pobres. Obviamente, esa educación pluralista y para todos nunca ha existido en Colombia, ni tampoco en otros países como en España,<sup>144</sup> pero con estos nuevos mecanismos burocráticos, técnicos, se sofistican, legitiman y rediseñan los nuevos modelos de exclusión y guetización.

Actualmente (2006), Abel Rodríguez –líder sindical, ponente del proyecto de la Constituyente- como nuevo secretario de Educación de Bogotá hace ingentes esfuerzos por acercarse al ideal de la universalización de la educación, pero es consciente de que los límites presupuestales y las reglas del juego del nivel nacional van a seguir imponiendo la focalización y de hecho sigue aplicando el criterio de preferencia para los estratos 1 y 2.

---

<sup>144</sup> Manuel Delgado, en un artículo aparecido en *El País* –“Contra la tolerancia”, enero 30 de 2005- señala la reagrupación de las clases medias y las élites en los colegios concertados y privados, mientras que se funden las clases bajas con los emigrantes en los colegios públicos.

### 6.3.7. Gratuidad y derecho a la educación

Como muy bien advirtió la relatora especial de la ONU para la defensa de los derechos humanos tras su visita a Colombia

“El Plan de Desarrollo 2002-2006 [Gobierno de Uribe] 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 (...) 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), los 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”<sup>145</sup> (...).

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.

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 desplazados<sup>146</sup> 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

---

<sup>145</sup> Revolución Educativa: Plan Sectorial 2002-2006, marzo de 2003, (Véase [www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co)).

<sup>146</sup> 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.

familia lleva a esta opción cruel: o comer o estudiar.

Según el Banco Mundial, Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita<sup>147</sup>. 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 Estado<sup>148</sup> (Tomaševski 2004).

La educación en Colombia, según los cálculos del economista consultor del gobierno, Alfredo Sarmiento, fácilmente podría ser gratuita y universal, incluyendo a todos los niños de diferentes estratos socioeconómicos, sin embargo no hay ninguna señal en los planes de gobierno de los últimos 15 años para alcanzar esta meta.<sup>149</sup>

Los niños cuyos padres están inscritos en el SISBEN tienen, en teoría, derecho a la gratuidad, aunque no se cumple en todo el país porque las Secretarías de Educación o los municipios no siempre giran los recursos a los colegios equivalentes a lo que recibirían por concepto de “derechos académicos” de los padres de familia. Sin estos recursos los colegios estatales no podrían funcionar pues ésta es la fuente principal para pagar los gastos que no son de nómina.

Según la Oficina de Cobertura de la SED, en Bogotá los colegios reciben de la administración en el 2005 por concepto de gratuidad un promedio simple por estudiante de \$25.550. Las tarifas autorizadas a cobrar para los estudiantes que no cumplen con los requisitos de la gratuidad son:

Preescolar = \$34.800

---

<sup>147</sup> “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, pág. 7.

<sup>148</sup> Véase “Público y privado”, *Educación Compromiso de Todos*, número 5, junio de 2003.

<sup>149</sup> Con cifras del 2000, para incluir a todos los niños en preescolar y primaria –incluso a los niños de las elites y la clase media- se necesitaría un aumento de \$1,4 billones en la inversión, cifra que equivale a 0,83% del PIB; atender a todos los de secundaria significaría 1,2 billones adicionales, es decir, 0,71% del PIB (Sarmiento Angulo et al. 2001) 61. Es decir que con un incremento de un 1.5% del PIB en educación –en realidad menos, pues las clases altas y medias no van a querer “mezclarse” con las clases populares en los colegios- se podría garantizar la universalización de la educación en Colombia. Esta cifra no es un imposible pues, por ejemplo, el gasto militar ha aumentado del 2% del PIB en 1990 al 4.5% en el 2003 (Montenegro y Rivas Mallarino 2005); el gasto en la deuda también podría renegociarse. El PIB subió este año de 2005 en un 5.8%, incremento que facilitaría aún más alcanzar la universalización.

Primaria = \$30.500 (como tarifa ponderada)

Secundaria = \$36.959

Media = \$96.650

La diferencia es significativa. El Estado reconoce un valor menor al colegio por los niños que ingresan por gratuidad: un 20% menos si es de primaria, y un 44.6% menos si es de secundaria. Es decir, que a un colegio o a una rectora le “interesa” desde todo punto de vista evitar que lleguen niños del SISBEN acogidos a la gratuidad de la educación. En primer lugar, vienen de sectores deprimidos económica y socialmente y, por lo tanto, con un más bajo capital cultural y –probablemente- con mayor resentimiento social; en segundo lugar, la administración central le girará un 30% menos en promedio de lo que recibiría si los padres pagaran los “derechos académicos”. Es decir, el sistema desestimula la gratuidad en la oferta.

En este contexto se entiende el conflicto que observamos en la IED República de Colombia en Bogotá en el 2004. La rectora considera que el cobro de las matrículas es un importante ingreso que contribuye a su autonomía en el manejo de los recursos económicos, mientras que la coordinadora de una de las sedes de primaria anexadas recientemente (Sede B) concibe que es fundamental y hace parte de los derechos de los niños que se dé la gratuidad. Y desde este mismo contexto hay que analizar la negativa de la rectora a solicitar los servicios de refrigerio y de transporte para los estudiantes que viven lejos del colegio. Si el colegio no proporciona refrigerio o merienda, los padres de los niños más pobres buscarán otro colegio que sí lo ofrezca. Igualmente, ya que el colegio está situado en un barrio clasificado como estrato 3, al prestar el servicio de transporte gratuito llegarán niños de barrios lejanos de estratos 1 y 2 que no pagarán derechos académicos. La negativa de la rectora a solicitar dichos servicios llevó a que un padre de familia tramitara una tutela, como nos comentaron los padres de familia en una reunión. Un fenómeno similar observamos en la IED Luis Carlos Galán, donde la decisión de no solicitar refrigerio es apoyada por la mayoría de las docentes y utilizada como mecanismo para limitar el ingreso de niños de bajos recursos provenientes de otros barrios. La posición de estas dos rectoras y del profesorado contrasta con el tercer caso analizado en Bogotá, la IED Jacqueline, donde tanto directivas, profesoras como padres se enorgullecían de que estaban ampliando la cobertura del servicio de refrigerio.

Este tema es central en el problema de la gratuidad y de la deserción. Así lo ha entendido la administración de Abel Rodríguez en Bogotá y por ello ha incrementado los refrigerios y ha iniciado un ambicioso programa no sólo de meriendas sino de comedores escolares donde se proporciona almuerzo (comida caliente) gratuito a los estudiantes cuyos padres poseen el carné del SISBEN. El gobierno central también ha fortalecido la campaña de refrigerios para combatir la deserción estudiantil en las regiones y un programa denominado “Familias en acción”, financiado por el Plan Colombia (EEUU) que otorga algunos recursos a las familias para que puedan pagar los costos escolares -como uniforme- y ayudar en la alimentación si se certifica que el niño asiste regularmente a la escuela. En el trabajo de campo en lugares donde es mayor la oferta que la demanda -los pequeños municipios y zonas rurales del Oriente de Cundinamarca y en el Caribe (por ejemplo, Galapa)- encontramos una práctica relativamente generalizada de profesores y profesoras que “apadrinan” estudiantes pagándoles el restaurante escolar, especialmente si éstos demuestran interés y aplicación en el estudio.

En el caso de Bogotá, a pesar de la desventaja económica que supone para los colegios, hay que reconocer que los pagos de la administración central llegan en forma oportuna. Sin embargo, en otras regiones del país, y aunque el nivel central gira los recursos, éstos no llegan. El caso de la ciudad de Barranquilla ha sido paradigmático en este tema de la gratuidad y lo seguimos con detalle en el trabajo de campo. Resumiendo, los últimos alcaldes han prometido en sus campañas la gratuidad pero luego no han girado los recursos a los colegios, con lo que han enfrentado a los padres de familia con las rectoras, las cuales insisten en cobrar mientras no lleguen los recursos. El conflicto se acentúa cada año. Las rectoras del grupo político del alcalde reciben ayudas económicas, pero las otras no. El debate se intensifica al comenzar el curso y los medios lo amplifican.

Paralelamente a desestimularse la gratuidad desde la oferta, también se desestimula la gratuidad en la demanda, pues para recibir los beneficios de ésta, es necesario inscribirse en el SISBEN, demostrar ante el Estado que no se tiene empleo, que no se posee una vivienda, en definitiva que se es pobre. Debido a que se han presentado muchos casos de falsedad en documentos y corrupción en los municipios para otorgar

el carné del SISBEN -pues los políticos han favorecido a sus clientelas-, el nivel central ha establecido severos controles para asegurarse de que los subsidios de salud y educación “lleguen a los que verdaderamente lo necesitan”, incurriendo en cierta ineficiencia porque se elevan significativamente los costos de intermediación y de información para la asignación de dichos subsidios.<sup>150</sup> Pretender atender únicamente y seleccionar a ocho millones de pobres -según cifras oficiales de las metas del gobierno-, seleccionarlos uno a uno, en un país con 25 millones de pobres –según el estimativo más bajo-, es una labor titánica, llena de problemas, injusticias, inequidades, trampas, en definitiva, imposible, como han recogido la prensa y la televisión en 2005 en forma dramática, pues varias personas han fallecido en las largas colas para solicitar el carné del SISBEN (ver, por ejemplo, la nota del periódico *El Tiempo*, Bogotá. 25 de octubre de 2005: Niveles de pobreza desbordan a Régimen Subsidiado de Salud).

Adicionalmente, las medidas económicas de corte neoliberal que se han venido imponiendo desde 1989 y que se han intensificado en estos últimos años han beneficiado únicamente a los rentistas y a los capitalistas: en el 2005 el sector financiero incrementó sus ganancias en el 30%, la bolsa de Bogotá en más del 100%; el periódico *El Tiempo* en su edición del 3 de diciembre de 2005 señala que los 12 billones de pesos que generó la economía ese año “quedaron en manos de los adinerados”. El gobierno gestiona actualmente una reforma tributaria en el Congreso para bajarle el impuesto de renta a las empresas. La economía, a pesar de estar el país en guerra, creció este año en un 6.8%, pero el índice de pobreza aumenta día a día. Un millón de hectáreas han pasado a los narcotraficantes y paramilitares y el 70% de los campesinos posee únicamente el 5% de la tierra. Después de varios años de ridículos aumentos del salario mínimo mensual, para el 2006 el aumento fue por fin de un 6% (26.000 pesos

---

<sup>150</sup> La página WEB del SISBEN -[http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=588](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=588)- plantea expresamente que “se presenta un enorme porcentaje de colados. Cerca del 25% de los clasificados como pobres, en realidad no lo son (...) Filtraciones de carácter político y posibilidad de manipulación por los encargados de la aplicación. Mecanismos poco eficaces de control y vigilancia. Debilidad del control social. Falta de regulación para la identificación de las conductas punibles y sanciones. Desactualización. La pobreza y los factores que la discriminan han cambiado en los últimos 10 años”. La encuesta para inscribirse en el sistema es de 74 preguntas y ha desarrollado un buen nivel de sofisticación para identificar la “población objetivo”. Los encuestadores visitan los domicilios y se aseguran de la presencia de electrodomésticos y de otro tipo de indicadores. En la página WEB del SISBEN, en la sección de preguntas frecuentes aparece lo siguiente: “¿Por qué, si estoy desempleado, tengo nivel 3 y no 2 del Sisbén? Porque el Sisbén capta las condiciones permanentes, más no temporales, de calidad de vida de la población. La pérdida de su empleo, no lo sitúa necesariamente en condiciones de pobreza extrema. Además, un desempleado, como es su caso, puede tener un nivel 3 de Sisbén porque su educación es relativamente alta y la vivienda que habita es de calidad aceptable.”

mensuales, unos € 9). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– señaló en el informe del 2005 que Colombia –a pesar de su riqueza en recursos naturales y del espíritu emprendedor de sus gentes– es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo y que, mientras en otros países de América Latina el promedio en el avance contra la pobreza extrema es del 34.2%, en Colombia es apenas del 6.8%.

Ante este panorama, la recomendación de un experto de la CEPAL consultado por la prensa no se orienta a la redistribución de la riqueza sino a "la educación y el empleo [pues] son los principales vehículos para romper la reproducción generacional de la pobreza", y el gobierno se justifica diciendo que "para medir la pobreza no puede mirarse únicamente el ingreso en dinero que reciben las familias sino el acceso a servicios subsidiados, por ejemplo en educación y salud, donde hay aumentos de las coberturas" (*El Tiempo*, Bogotá, diciembre 3 de 2005: Se prende controversia sobre crecimiento económico, pues sólo beneficia a los estratos altos).

#### **6.4. Privatización y *outsourcing*: la diferencia público-privado, un falso problema**

Desde el ideario neoliberal el ámbito fundamental de lo público es el mercado. El Estado –si bien pertenece también a la esfera de lo público– es un estorbo para el mercado o un mal menor que es necesario sostener para apoyar a este último cuando hace aguas. La perspectiva neoliberal ha exacerbado el dualismo y la oposición entre ambos. El mercado y la empresa privada son superiores en todo sentido al Estado y a la burocracia: en eficiencia, en ética, en garantizar la democracia, la propiedad privada y la libertad. El aparato estatal se presenta como paquidérmico, atrasado, retardatario, costoso, ineficiente, corrupto, derrochador, respondiendo a los mezquinos intereses de los funcionarios y de los politiqueros –los políticos que viven y se enriquecen de la política clientelar–, como un monstruo que vive únicamente para autorreproducirse y que no responde a la misión de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de hacer

respetar la propiedad privada y las libertades individuales. Los neoliberales se erigen como los libertarios que van a salvar a los ciudadanos de este mal social.

La cruzada para salvar a la sociedad del Estado va a consistir en la privatización de las entidades y organismos estatales. En primer lugar las que pueden ser autosostenibles (rentables), es decir, las que ofrecen servicios que pueden ser pagados por los usuarios (telecomunicaciones, energía, acueducto, banca...) o las que producen bienes y materias primas (petróleo, altos hornos); en el caso de que algunos usuarios no puedan pagar estos servicios o bienes, se subsidian con recursos estatales. En segundo lugar, las que por orientarse a una franja de población sin capacidad adquisitiva o a un tipo de servicio de difícil rentabilidad, también se privatizan en la prestación del servicio, pero comprometiendo los recursos del Estado; es decir, si el Estado garantiza la provisión de los recursos, la prestación del servicio se convierte en un buen negocio. Las modalidades van a ser variadas, y el grado total o parcial: creación de institutos descentralizados, empresas mixtas, poniendo parte del capital en el mercado accionario, *outsourcing* o externalización, subcontratación, subsidios, privatización, cierre o desaparición... Incluso la descentralización, como señalamos anteriormente, puede entenderse a veces como una forma de privatización, o la privatización como una modalidad radical de descentralización.

Resulta ampliamente conocido que tras la retórica de las bondades de las empresas privadas y de la perversión del sistema estatal de lo que se trata en el fondo es de la expansión del capital privado hacia áreas que monopolizaba o que controlaba ampliamente el Estado. En segundo lugar, con las privatizaciones y sus modalidades se pretende así mismo “flexibilizar” el mercado laboral y debilitar o acabar con los derechos laborales de los funcionarios y trabajadores estatales, algo que ya se logró en el sector privado con las diferentes y radicales reformas laborales justificadas para atacar el desempleo y atraer la inversión extranjera.

Para mostrar las ventajas de la privatización en educación se realizaron en EEUU varias experiencias masivas con carácter demostrativo, entre ellas las del fracasado proyecto Edison (Cookson y Lucks 2000). No obstante el efecto ya se logró y por esta razón el Banco Mundial ha matizado su posición y titula un estudio sobre el tema:

*Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question* (Wolff y Castro 2001).

En el caso educativo colombiano el dualismo privado y público tiene larga data, siendo históricamente predominante la educación privada. Ya vimos anteriormente cómo el sistema constitucional y legal ha privilegiado históricamente el derecho a la libertad para ofrecer educación, sobre el derecho de los ciudadanos a la educación. La educación estatal nunca se ha aproximado a ser un monopolio, salvo en algunas regiones donde no era rentable la educación privada (sectores rurales y pequeños y alejados municipios). Incluso en algunas de estas regiones el Estado financió a las comunidades religiosas dándoles gran autonomía para desarrollar sus programas, como fueron las Prefecturas Apostólicas en los territorios indígenas y hoy sigue utilizado mecanismos similares, como veremos.

La Constitución de 1991 define toda la educación en Colombia como un “servicio público”, así sea “prestada por particulares”, lo cual permite considerar varias modalidades en la práctica, tal vez algo paradójicas en su enunciación: educación pública estatal, educación pública semiestatal (mixta en la financiación o en la administración) y educación pública privada.<sup>151</sup> Al declarar toda la educación un asunto público los constituyentes quisieron en realidad asegurar la competencia del Estado para regular y ejercer algún control en la educación privada.

Aunque con algunas excepciones, como veremos, es generalizado en el país el imaginario de que la educación privada, *per se*, es superior a la estatal:

Costos educativos.

El Heraldo.- Barranquilla. 13-12-2004. Muchos colegios privados de Barranquilla han tenido que cerrar sus puertas y otros están próximos a liquidarse por la mala situación económica que enfrentan, fundamentalmente debido a que los padres de familia no cancelan las pensiones y otros compromisos adquiridos. *Es comprensible que todo padre quiera que sus hijos estudien en los mejores colegios, por lo que opta por establecimientos educativos privados los cuales no sufren problemas de paros, huelgas, tienen mejores instalaciones y en general ofrecen muchas más garantías que los*

---

<sup>151</sup> A la primera modalidad se le denomina normalmente como “educación pública” y a la tercera “educación privada”. La segunda modalidad recibe ambas denominaciones según quién denomina y el contexto de enunciación. Por ejemplo, los colegios privados que reciben financiación del Estado en la modalidad de convenio se consideran colegios privados, pero el Estado contabiliza los estudiantes que financia en estos colegios como pertenecientes al sector estatal.

*públicos*. Pero esta justa aspiración paterna, cuesta. Por eso quienes deciden libremente que sus hijos estudien en colegios privados, deben cumplir con las obligaciones que aceptan al momento de firmar el ingreso, las cuales obviamente deben darse dentro de una regulación estatal, para que no se llegue a excesos. Lo que sucede actualmente es que muchos padres matriculan a sus hijos en colegios particulares, sólo para guardar las apariencias sociales, aunque no cuenten con recursos para cancelar mensualmente las pensiones respectivas.

La nota de El Heraldó es clara igualmente en señalar una misi3n reguladora del Estado para evitar los excesos en los cobros de la matr3cula, en especial en los colegios de clase media y media baja. En los colegios de elite no se ver3a deseable la regulaci3n estatal pues los elevados costos de matr3cula son los que garantizan su exclusividad.

Esta visi3n dual p3blico – privado oculta que existen formas diversas de colegios p3blicos y de colegios privados en una gama bastante amplia, como ya esbozamos en p3ginas anteriores. Si intentamos simplificando una tipolog3a, entre los privados encontramos colegios de elite por los mecanismos econ3micos o por los mecanismos sociales de exclusi3n que utilizan; tambi3n hay algunos colegios de elite que se han especializado en atender a los ni1os y j3venes de la clase alta que resultan socialmente “problem3ticos” (educaci3n especial, drogadicci3n, comportamientos “antisociales” y violentos, desinter3s por el estudio...); encontramos igualmente colegios de elite (los menos) que –además de los mecanismos econ3micos y sociales- establecen altos est3ndares acad3micos para ingresar o permanecer en ellos; los hay pluralistas y no confesionales, binacionales, confesionales, mixtos, masculinos y femeninos; con idearios y planteamientos pedag3gicos “innovadores” y “tradicionales”. Cuando la prensa habla de los “colegios privados”, o cuando se publican en la WEB y en las revistas como *Dinero* o *Semana* los rankings de los colegios en las pruebas estandarizadas, “colegio privado” se refiere en realidad a los colegios de elite de las grandes ciudades que no atienden a poblaciones “especiales”, y que son una franca minor3a (menos de 300 en el pa3s). Y es obvio que dichos colegios presenten una clara superioridad respecto de los “colegios p3blicos” en resultados de los estudiantes en las pruebas, en instalaciones y equipos, o en prestigio.

Un segundo bloque, tambi3n diverso, se orienta hacia las clases medias y medias bajas; aqu3 el liderazgo en cuanto a prestigio lo llevan los colegios confesionales, herederos de la tradici3n cat3lica de formaci3n de las elites y las clases medias, hoy venidos a menos

en una sociedad más pluralista y menos confesional; por otra parte, hay que anotar que el giro a la izquierda y el compromiso con “los pobres” de algunos sectores de la iglesia católica en los años setenta, llevó a que algunas comunidades religiosas abandonaron sus proyectos de formación de las elites para fundar colegios populares y orientarse hacia las clases medias. A pesar de la hegemonía de los colegios confesionales en esta franja, encontramos todas las modalidades de los colegios de elite, e incluso colegios militares que preparan para esta carrera y que son negocios de militares retirados. En provincia, sobre todo en pequeñas poblaciones, se encuentran también pequeños colegios fieles a la tradición confesional a cargo, no de comunidades religiosas sino de grupos familiares –casi siempre hermanas solteras (recordemos el comentario de Ofelia Vera sobre la dedicación de las “solteronas”)- que tienen un rancio reconocimiento social en el pueblo.

Finalmente –y este es el fenómeno mayoritario y de mayor expansión en la actualidad- encontramos los denominados “colegios de garaje”; son colegios privados que funcionan en una casa ampliada o en un grupo de casas en los barrios populares de las grandes ciudades; se denominan “de garaje” porque inician abriendo unas clases en el garaje de la casa de vivienda del director o directora y poco a poco se van ampliando siguiendo el mismo patrón de autoconstrucción de los barrios populares. La mayoría de ellos no cuentan con unas instalaciones adecuadas ni con los equipos básicos (patio de recreo, canchas deportivas, biblioteca, laboratorios, medios audiovisuales...); con frecuencia contratan profesores por debajo de los sueldos promedio, por lo que ocupan estos puestos estudiantes universitarios o profesionales que temporalmente se encuentran sin empleo. Este tipo de colegios –así como algunos confesionales en barrios populares- atiende población de estratos 1, 2 y 3 y ha sido el más beneficiado por la política de financiación a la demanda de estos últimos años, recibiendo fondos públicos bajo la modalidad de convenios con el Estado.

Dos estudiantes de la Universidad Nacional realizaron sus monografías de grado a partir de su experiencia como profesoras en estos colegios de convenio en Bogotá. Marcela Rojas, estudiante de antropología, trabajó en dos colegios sobre *La justicia escolar* (2005) encontrando numerosas irregularidades en el funcionamiento, en el respeto de los derechos constitucionales de los niños; los colegios eran manejados en forma autoritaria como empresas familiares donde se daba empleo a familiares

incompetentes. Janeth Galeano, estudiante de sociología, después de cinco años como docente en colegios de convenio de Ciudad Bolívar, concluía:

“Lo que me he encontrado en esos colegios es una verdadera crisis educativa: desmejoramiento en el nivel académico de los estudiantes y, en general, una profundización de la problemática de la educación popular (hacinamiento, falta de recursos, desinterés por el aprendizaje, relaciones autoritarias, alienación, etc.). En los colegios donde trabajé, los jóvenes que llegan al grado once han adquirido apenas un débil brochazo de los conocimientos básicos y habilidades lógicas y comunicativas que la educación formal debería haberles proporcionado. Muchos salen apenas deletreando textos sin lograr extraer su significado y se les dificulta expresar coherentemente sus ideas de manera oral o escrita. En áreas como física o química, realizan algunas operaciones siguiendo fórmulas, pero no están capacitados para explicar el funcionamiento y leyes de la materia, ni pueden correlacionar las diversas materias para generar un pensamiento global. Así mismo, buena parte de los estudiantes carece de un pensamiento analítico y crítico, no correlaciona fácilmente diferentes eventos y, mucho menos, genera abstracciones.

Sin embargo, mi análisis parte de considerar que lejos de constituir una falla en las políticas educativas, esta situación obedece precisamente a los efectos que estas políticas persiguen en la educación popular en general” (2004:4-5).

Otro tipo de colegio privado que recibe financiación del Estado es el que montan como negocio y como recurso para sus clientelas los políticos en algunas regiones, por ejemplo como vimos en el capítulo sobre el Acceso a la educación en la ciudad Cali o en Soledad.

-Carlos: (...) ¿cómo es la relación entre educación pública y educación privada? ¿Cómo ve la gente la educación pública y la privada aquí en Soledad? ¿Existen colegios privados de calidad? ¿Qué percepción tienen los padres de familia? ¿Qué tipo de personas llevan a sus niños a colegios privados o a públicos?

-José: aquí la cuestión que marca la educación de Soledad, es decir, gran cantidad de cosas de Soledad, las más prestantes, son de propiedad de políticos. O sea, eso ya marca pues una característica. Es que generalmente los concejales tienen como propiedad un colegio, entonces eso determina ya una calidad porque entra a jugar aquello de las becas, de ese juego. Son esos colegios generalmente los que ejecutan los programas de becas del Estado. Sin embargo, este año, el año 2004, para cambio ¿no?, de reseñar, un colegio pago tuvo un nivel alto en las pruebas ICFES, un colegio de pago tradicional de Soledad manejado de esa manera. Pero a nivel general en Soledad la educación pública, vista por algunos indicadores aceptados por todos, como las pruebas ICFES, por ejemplo, y por reconocimiento, la educación pública es más.

-Carlos: o sea, la gente prefiere la educación pública.

-José: es mejor, por esos indicadores ¿no?, en Soledad. Tenemos la ciudadela más grande, el colegio más grande de la Costa queda aquí en Soledad, que es el colegio INEM, tiene capacidad para unos 6.000 estudiantes. Y una ciudadela donde están concentrados más de 10.000, aquí en la zona de la 30, que tampoco en ninguna parte pues existe, y es de Soledad.

-Carlos: estos colegios privados que usted dice están en manos de políticos, cuando usted dice que dan becas, ¿eso se refiere a los subsidios que hay, por ejemplo, para niños de estratos 1 y 2 para que puedan estudiar en colegios privados?

-José: Correcto. Hombre, un ideal de ejecución de esos dineros sería que esos cupos fueran abiertos en las zonas donde viven los desplazados, por ejemplo. (Entrevista a José Rivera, docente y exsecretario de educación del Municipio de Soledad, 14/02/2005).

En el 2000 en Bogotá la administración creó una nueva modalidad de colegio privado o mixto: los colegios en concesión. Estos son veinticinco colegios construidos, dotados y financiados en su totalidad por el Estado, pero entregados a empresas privadas para su administración por períodos de 14 años con la posibilidad de obtener beneficios económicos (ver nota 138 en la sección 6.3.4) .

-Fabiola: (...) es que el punto es este, Marina, entonces le aplican la misma evaluación, y sale el letrero en el periódico: “El colegio en concesión es una maravilla, el Nuevo Horizonte es una porquería”; eso es lo más injusto, lo más arbitrario. Los recursos tienen que ser para todas las instituciones. Ahora, las ganancias que tienen ellos son del 50%, les pagan por 1000 alumnos así no los tengan, los 3 primeros años al colegio Don Bosco le pasaron 107 alumnos y se los pagaron durante todo el año.

-Carlos: No, el asunto es el siguiente, que un colegio en concesión le sale más caro al Estado que un colegio de no-concesión, número uno; y número dos, los maestros en un colegio en concesión ganan una tercera parte de lo que ganan los de un colegio que no es concesión.

-Fabiola: eso es una barbaridad.

-Carlos: entonces, ¿quién se queda con esa diferencia?

-Francisco: ¿pero en los resultados sí mejora la calidad en los colegios de concesión?

-Fabiola: pues, a ver, cuando se preguntó la calidad, solamente lo que yo leí en el informe, hacían referencia a la planta física, al cumplimiento de los maestros que no hacían paro y a la comida que recibían los estudiantes (no en el último informe, lo leí en el anterior). Lógicamente que son elementos que son importantes, pero en sí, cuando usted compara los resultados (porque eso se vio), ¡la diferencia es mínima! Es

decir, no es significativa la diferencia entre los puntos que tiene el Nuevo Horizonte y los puntos que tiene el otro en las competencias.

-Marina: eso, por ejemplo, sí es importante.

-Carlos: no se puede generalizar. Hicimos un trabajo aquí en Red, en la enseñanza de la historia, y lo que hay es que los colegios en concesión, por el sesgo religioso que tienen varios de ellos, lo que se está haciendo es un énfasis en educación moral, pero no en educación en las disciplinas. Por ejemplo, lo que hemos visto cuando hemos ido a los colegios en concesión -porque nos han dicho que fuéramos a mirar una serie de cosas-, casi nunca hemos podido ver una clase. Porque, o están haciendo una actividad de no sé qué, o una actividad de lo otro, pero la parte académica es muy floja.

-Fabiola: hay otro punto, que la administración pasada se hizo la loca porque le convenía. Ahorita acabo de ver un estudio de esos. Los colegios en concesión fuera de eso cobraron, y cobraron lo que les dio la gana ¿sí? Les voy a poner un ejemplo de un colegio. En el primer año (2000) cobró \$37.000 que verbalmente Cecilia María les había aumentado; vino la resolución de costos del año siguiente, al colegio oficial le dijo “aumente el 5%”, y le dio unas tarifas máximas. Entonces ellos se acogieron a las tarifas máximas, al hacerlo, el aumento fue del 39%. Eso no se podía hacer, pero el colegio de concesión lo pudo hacer. Fuera de eso, los alumnos de media pagan lo mismo, es decir, pagan los \$120.000, el Distrito les paga por los alumnos de media y el colegio le cobra los \$120.000 por los alumnos de media.

-Carlos: es que es una competencia desigual, porque los colegios en concesión tienen todos los beneficios de un Estado eficiente. Es decir, esto es cuando el Estado quiere mostrarse eficiente, se muestra eficiente allí, no en los otros. Y por otro lado, cuando les interesa, se muestran como privados. O sea, para lo que les interesa, son privados, para lo que no les interesa, son públicos.

-Fabiola: un ejemplo de eso, la religión católica, que fue un problema que tuvimos con el Don Bosco. Entonces dice en el reglamento (es que me lo aprendí): “Queda proscrito todo proselitismo de religión diferente a la católica”. Nosotros les retuvimos la resolución de legalización por eso, y le preguntamos a Cecilia María “¿esto es un colegio privado o es un colegio del Estado?”; nunca nos contestó y les sacó la resolución de aprobación por encima, y dejó ese reglamento como estaba.

-Delfina: ¡eso es anticonstitucional! (Tertulia de directivos 14/04/2004).

-Blanca: (...) Y en últimas el colegio de concesión escoge, es que el colegio de concesión no recibe a todo el mundo.

-Delfina: ¿ellos sí seleccionan?

-Fabiola: los primeros 16 contratos [colegios], sí, están en libertad de seleccionar. Y este año, por ejemplo, ninguno de los de Don Bosco quiso aceptar gente de la Secretaría, dijo “no, mire lo que dice nuestro

contrato, entonces nosotros tenemos la capacidad de seleccionar, tenemos la autonomía para hacerlo”; y no recibieron ni siquiera a los hermanos de los que estaban en el colegio. Entonces hicieron proceso de selección en agosto y septiembre.

-Blanca: entonces escogen a los que tienen mejor capital cultural para poder desarrollar y demostrar que sí funcionan, a los otros les toca recibir a todo el que se apareció (Tertulia de directivos 24/03/2004).

Administración y colegios privados se relacionan de forma diferente según estas tipologías. Por ejemplo, los colegios de elite (estratos 5 y 6) son más autónomos y tienen una gran capacidad de negociación con el Estado; pertenecen a un régimen denominado “regulado” por el que ellos pueden fijar libremente los costos educativos. Los colegios privados ubicados en los demás estratos (1, 2, 3 y 4), tienen un régimen “vigilado” y, aunque se habla de una autonomía para su clasificación, los costos deben ser comunicados a la Secretaría de Educación para su aprobación. Algo similar sucede con los colegios “mixtos”, es decir, los privados que reciben financiación estatal. Los colegios en concesión, dados para su administración a empresas reconocidas, universidades y colegios de elite, también tienen un tratamiento preferencial tanto en los ingresos que reciben como en su autonomía administrativa y pedagógica, como hemos visto en en la tertulia anteriormente citada; por el contrario, los colegios en convenio, muchos de ellos verdaderos colegios de garaje, reciben los pagos según un baremo establecido al evaluar las condiciones que ofrecen y están sujetos a una mayor supervisión y control.

En el campo de los colegios estatales, aunque hay menor variedad, también existen diferentes tipos. En primer lugar los grandes colegios denominados “nacionales” -financiados y construidos por la administración central en alguna época- así como los que se crearon fruto de un gran proyecto con financiación exterior, como los INEM o los CASD, o las Escuelas Normales y algunos colegios agropecuarios en el medio rural. Son colegios con buenas instalaciones y dotación, un profesorado cualificado, con cierta autonomía y capacidad administrativa para desarrollar proyectos tecnológicos, académicos o agropecuarios. Aunque han sido golpeados financieramente y en su especificidad misional en estos últimos años, muchos todavía conservan su impulso inicial y algo de su prestigio, como manifestaba José Rivera en su entrevista unas páginas atrás. Algunos docentes y estudiantes en el INEM de Villavicencio o en la Normal de Santa Ana de Baranoa o de Quetame, todavía hablan con orgullo de su

colegio y de su pasado de gloria. Los padres de familia igualmente reconocen su “calidad” y su capacidad para ofrecer un plus a sus hijos, en especial en la educación media, que no encuentran en otros colegios públicos ni en los privados de clase media y baja. Varios de estos colegios obtienen igualmente los mejores resultados del sector público en las pruebas a los estudiantes.

“El INEM es un patrimonio de Villavicencio y es el colegio de mostrar aquí en la región, por eso y porque los muchachos que tenemos aquí son desde el estrato cero, hasta el estrato seis, aunque el 70%, son de los estratos uno y dos, son gente con muchas necesidades, pero las entendemos, a veces pensamos que eso incide en el rendimiento, nos preocupamos y peleamos por eso.

En otros colegios los profesores rotan, aquí no, la continuidad de los maestros es una fortaleza del colegio durante veinticinco años, eso favorece los procesos y el sentido de pertenencia de identidad con el colegio, usted va y habla con cualquier maestro y así sea de cualquier curso o esté un poquito cansado, le va a decir que el INEM es lo mejor, donde yo trabajo y la paso rico, queremos el colegio y lo hemos construido así de esa forma (...) El INEM, es una institución casi comparable con la Universidad Nacional, donde existe diversidad ideológica, política y social y aquí dentro del grupo es importante que exista esa diversidad” (Profesor Ulises Mesa, INEM de Villavicencio, 2001. Entrevista Alex Sierra).

En segundo lugar podemos considerar el colegio mediano que hasta hace unos pocos años ofrecía únicamente la educación secundaria y media y, a veces, la primaria. Es el colegio promedio pero que presenta una gran diferencia si se encuentra en una gran ciudad o en una población pequeña o en el medio rural. En las grandes ciudades estos colegios suelen pasar inadvertidos, encerrados en sus muros, defendiéndose de la ciudad y de espaldas a la comunidad; por el contrario, en provincia, son verdaderos centros culturales, cívicos y sociales. El rector o la rectora en este caso se codea con el cura párroco, el concejal o el alcalde: es una autoridad local. Además de esta primera división podemos establecer muchas otras subdivisiones en la tipología según su ubicación (centro histórico, barrios populares, barrios de invasión y de desplazados, barrios de urbanizadoras con cierta planificación...), la población que atienden, las tradiciones y enfoque pedagógico, la extracción social y antigüedad del profesorado (por ejemplo el profesorado de mayor edad se ha ido trasladando a los colegios en zonas más centrales y con mejor transporte). Finalmente, existe un gran número de escuelas de primaria y algunos pequeños colegios diseminados en las grandes ciudades y en toda la geografía del país. Aquí, en forma similar a los colegios de provincia, las

escuelas rurales han sido apropiadas por los comuneros y son con frecuencia el centro social y de la vida comunitaria. En este caso las diferencias notorias se producen entre regiones; las que han tenido economías con una cierta solidez, como la zona cafetera, cuentan con buenas escuelas rurales; regiones rurales y suburbios urbanos empobrecidos suelen contar con escuelas también precarias.

La simplificación excesiva de la anterior tipología sirve, no obstante, para mostrar que el dualismo colegio público / privado no es tan monolítico ni tan claro. Desde el punto de vista de la “calidad” que se suele mencionar como eje de la comparación, no hay duda de que los grandes y medianos colegios estatales superan con mucho a los colegios privados “de garaje” que hoy proliferan: en instalaciones y dotación, en profesionalismo y compromiso del profesorado, en resultados de los estudiantes en las pruebas de Estado... Al hablar de la calidad mostraremos luego con cifras oficiales cómo, en situaciones en que los colegios privados –sean “de garaje”, de convenio o de concesión- no tienen cómo escoger a sus estudiantes (estudiantes con mayor capital cultural y condiciones socioeconómicas), los colegios estatales logran iguales o superiores resultados en las pruebas, lo cual pone en duda en el caso colombiano la mayor efectividad de la gestión privada. En provincia, y especialmente en municipios donde la inmensa mayoría de la población se ubica en los estratos 1, 2 y 3, se valora la educación estatal, como vimos en el testimonio citado de José Rivera.

No obstante, las últimas administraciones han implementado una política de congelación del sector estatal y de incremento en el financiamiento de la educación privada fortaleciendo un mercado de servicios educativos y para-educativos (vigilancia, aseo, refrigerios y restaurantes, evaluación, capacitación...), siguiendo igualmente el modelo de la Nueva Administración Pública. El Plan de Desarrollo del gobierno de Uribe –*La revolución educativa*- es explícito en afirmar que la inversión se orientará a los colegios privados y religiosos.

Sin embargo, con el empobrecimiento de las clases medias y medias bajas en estos últimos años, el negocio de la educación privada orientada a estos usuarios se vino abajo. Por eso, las medidas adoptadas para el crecimiento del sector sirvieron en realidad para evitar su quiebra masiva y mitigar el impacto de la crisis, como vimos anteriormente.

Morosos de colegios, a centrales de riesgo

La República, Bogotá, 05/10/2004

Ni siquiera las personas que buscan darle una educación a sus hijos salen libradas de los reportes a las centrales de riesgo. Cerca de 40 por ciento de los colegios privados del país tiene saldos en mora. La razón es que los padres de los niños no se han puesto al día con sus obligaciones, según la Asociación de Colegios Privados (Asodecop). En los últimos seis años 1.234 planteles han tenido que cerrar sus puertas por cuenta de la acumulación de deudas de difícil cobro. Según el presidente de Asodecop, Rafael Cogoyo, en el país se ha arraigado la cultura del no pago porque la legislación no favorece a la empresa educativa sino a los estudiantes.<sup>152</sup> Esta situación ha llevado a que las directivas de dichos establecimientos opten por ser más rigurosas en el cobro de las pensiones y han recurrido a las centrales de riesgo crediticio para conocer la historia financiera de los acudientes (buena o mala) y de paso, hacer público su buen o mal comportamiento. (...) Según el presidente de Globalcheque, Roberto Zuloaga (...) A su juicio, el problema de la cultura del no pago se ha agudizado en el sector de la educación por dos motivos: la disminución del poder adquisitivo de los colombianos y por la falta de voluntad de muchos padres de familia ante el pago de la educación de sus hijos, escudándose en lo que manifiesta la Ley (...). Página 11-A.

Pero también este fenómeno provocó un éxodo masivo de estudiantes del sector privado hacia el estatal, como hemos recogido en varios lugares del país con entrevistas a estudiantes, supervisoras y padres de familia. Ante esta situación, el Ministerio de Educación ha establecido mecanismos para evitar este fenómeno, hasta el punto de no reconocer los estímulos a las regiones que aumentan la cobertura del sector oficial si se disminuye la cobertura del sector privado, como nos contaron una Directora de Núcleo de Soledad y una supervisora de Barranquilla.

Es claro, pues, que la política de debilitamiento del sector educativo estatal orientada a fortalecer un mercado educativo no ha podido realizarse con la profundidad que se esperaba por el deterioro de la capacidad económica de las clases medias y medias bajas. Sin embargo, ésta se ha implementado en forma coherente y sistemática.

No obstante, la transferencia al sector privado de los servicios para-educativos ha sido casi total en Bogotá y la mayoría de las regiones. Y hoy en día no sólo se subcontratan

---

<sup>152</sup> En realidad la legislación siempre ha favorecido a los colegios privados. Se refiere al tema de la tutela, pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho prevalecer el "derecho" a la educación de los niños a los intereses comerciales de los colegios privados. Las tutelas no dicen que no se paguen las deudas, sino que no se expulse al niño antes de terminar el curso.

los servicios para-educativos, sino también los propiamente educativos con ONG. En algunas regiones donde el conflicto armado dificulta la administración de la educación, hemos sabido de fuentes fidedignas en nuestro trabajo de campo que una administración departamental de la región Caribe ha contratado integralmente el servicio educativo con grupos paramilitares en una de sus regiones.<sup>153</sup>

Con la idea de transformar las organizaciones sindicales y reivindicativas en empresas que entren a competir en el mercado de los servicios educativos, en varias ocasiones la Ministra (“en lugar de criticar, hagan algo por la educación”) ha ofrecido a los sindicatos algunos contratos, aunque éstos no han aceptado. Sin embargo, algunas comunidades indígenas más organizadas, como las agrupadas en torno al CRIC, han negociado en el 2005 con el Ministerio y con la Gobernación del Cauca la subcontratación de la educación para administrarla integralmente en sus territorios, aunque teniendo que aceptar los controles y las evaluaciones por parte del Estado central, algo que es fuente de permanentes conflictos con la administración.

Paradójicamente, estos procesos de contratación con empresas privadas y ONG, en lugar de producir un mercado cada vez más competitivo y diversificado, están conduciendo a la creación de grandes monopolios expertos en contratar con el Estado. A los organismos estatales también les resulta más eficiente contratar todo con una sola empresa, en lugar de tener que analizar un gran número de proponentes y luego ejercer el control y la supervisión sobre ellos.

En el caso de los “servicios” propiamente educativos se ha querido reproducir el modelo del proyecto Edison en EEUU (Cookson y Lucks 2000) o algunas experiencias brasileñas, estimulando la conformación de franquicias educativas. Los colegios en concesión apuntan en realidad a fortalecer este modelo, pues se entregaron varios colegios oficiales a empresas y comunidades religiosas. En realidad, y visto con los ojos de un economista, una red de colegios de una comunidad religiosa extendidos por el mundo bien podría entenderse como una especie de franquicia o de “marca”: las escolapias, los jesuitas, los de La Salle...

---

<sup>153</sup> En el campo de la salud la situación es más severa. Los paramilitares han creado la mayor empresa de servicios de salud en el país. En el año 2005 varios periodistas y congresistas de izquierda denunciaron que la contratación de los servicios de salud de todos los funcionarios públicos en algunas regiones del país se realizaron con esta empresa bajo presiones o corrupción, o con el beneplácito de algunos políticos afines al movimiento.

Y es que, en realidad, desde el punto de vista de un administrador, la distinción entre el sector público y privado es insignificante. Ya lo había advertido Weber:

“constituye un error suponer que el trabajo intelectual de la oficina [de una empresa privada] se distinga en lo más mínimo de aquel del despacho estatal. Antes bien, ambos son esencialmente homogéneos. Desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una ‘empresa’ con el mismo título que una fábrica” (Weber 1964) 1061. Lo que los caracteriza a ambos es “la ‘separación’ del cuerpo administrativo, o sea los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración” (1964:1060).

Por otra parte, y como ampliaremos más adelante, las nuevas lógicas empresariales van a penetrar profundamente en la gestión de las escuelas estatales.

La distinción público-privado en la educación básica obligatoria para los estratos 1, 2 y 3 se convierte cada vez más en una distinción irrelevante –independientemente de quién preste este “servicio”- va a ser parcialmente financiada con fondos públicos y organizada, gestionada y administrada como una empresa privada prestadora de servicios. Las escuelas privadas que reciben fondos públicos no abandonan sus idearios confesionales ni adhieren a un ideario de educación pública, sino que se someten a unos estándares de calidad en sus instalaciones y en los resultados de los estudiantes en las pruebas de Estado. Incluso un ideario como el paramilitar en la práctica está siendo financiado por los fondos públicos en algunas regiones del país.

Mientras que las últimas administraciones han debilitado sus controles y exigencias hacia los colegios de elite<sup>154</sup> han venido aplicando un control férreo a los colegios públicos y poco a poco a los privados que reciben fondos oficiales, es decir, a los que atienden niños de los estratos 1, 2 y 3, limitando en la práctica su autonomía administrativa y pedagógica.

-José: (...) uno observa es que al comienzo la SED tenía como sujetos de acción a los colegios distritales, y en los últimos tiempos ha abierto un poco el compás en el sentido de involucrar a los privados. Por

---

<sup>154</sup> Por ejemplo la Circular 16 de la administración de Bogotá (para los colegios privados), reduce la participación de los padres apenas a un simple informarse, y da la libertad a los colegios privados para que conformen el Gobierno Escolar con los órganos y con el número de participantes que crean convenientes y las funciones que ellos tengan a bien, contraviniendo la Ley marco 115 y el Decreto reglamentario 1860.

ejemplo los privados hasta cierta medida, lo que se comenta es que han estado muy sueltos, a pesar de tener más del 60% –ahorítica debe estar por ahí igual–, una gran cantidad de población, entonces la SED no puede ser ajena a ese sector. Entonces poco a poco lo ha ido involucrando.

-Carlos: ¿desde qué época se le metió la mano así fuerte a los privados, que se mostró un interés grande por eso?

-José: yo creo que desde Cecilia María. Ahí en esa época por lo menos se conformó un grupo que trabaja por lo menos no tanto la supervisión de los colegios privados, sino un grupo que está pensando los colegios privados (Entrevista a José Medina, funcionario de la Secretaría de Educación de Bogotá, 2005).

Lo público, en realidad, se reduce cada vez más a un mero problema de financiación de los más pobres, algo que casi siempre fue así en Colombia, pero que la Constitución de 1991 había intentado ampliar con un ideario y un proyecto de nación. Igualmente, como ya señalamos, la predicada libertad de elección de la ideología neoliberal sólo se aplica a los que pueden pagar. Los colegios privados que reciben subvenciones estatales son cada vez más controlados. Igualmente, con la centralización de los procesos de matrícula es “el sistema” el que asigna los estudiantes, tanto en el sector estatal como en el privado concertado. Los colegios en concesión de Bogotá, que como vimos tenían autonomía para escoger a sus estudiantes, en estos momentos están recibiendo los niños que les manda la administración central, pues el gobierno Garzón/Rodríguez, ha logrado acabar los privilegios que tenían en este campo y revertir en parte la política. Los colegios privados que atienden los estratos bajos de la población se han sentido también golpeados en su autonomía por las recientes políticas e incluso han realizado mítines y manifestaciones (ver convocatoria publicada en *El Tiempo*, domingo 22 de mayo de 2005, sección 3, pág. 12, y que reproducimos en la página siguiente). Los colegios privados de elite no están siendo afectados por estas políticas y, en la reunión del Comité Distrital de Capacitación Docente de mayo de 2005, el representante de los colegios privados en el Comité, ante una broma que le dirigimos por el manifiesto publicado en *El Tiempo*, se mostró contrariado diciendo que ese manifiesto no había sido firmado por las asociaciones de los colegios más prestigiosos como ASOCOLDE o UMCOLI.

# **GRAN ASAMBLEA DE LA EDUCACIÓN PRIVADA**

**DÍA CÍVICO 9 DE JUNIO DE 2005  
POR LA DEFENSA DE LA EDUCACIÓN  
PRESTADA POR PARTICULARES**

**Las Organizaciones de Educación Privada  
ANDERCOP - CONACED BOGOTÁ - CONEP - FENADESPRIV**

**CONVOCAN A: RECTORES Y PROPIETARIOS DE COLEGIOS PRIVADOS**

- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan las políticas del PMEE (Plan Maestro de Equipamientos Educativos) que atentan contra la subsistencia de las instituciones educativas, especialmente las ubicadas en los estratos 1, 2, 3 y 4,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan las políticas de Ampliación de Cobertura que generan hacinamiento y son más onerosas al erario público impidiendo que más estudiantes tengan acceso al servicio educativo en Colegios Privados, por cuanto se prefiere mantener en condiciones de sobrecurso a estudiantes en las instalaciones oficiales a un costo que representa el doble de lo que se le paga a los Colegios Privados en Convenio,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan el incumplimiento de la Ley General de Educación por parte de las Autoridades Educativas al permitir que los Planteles Oficiales continúen funcionando en doble jornada y proyectando la apertura de Jornadas Adicionales o Jornadas Anexas que violan la obligatoriedad de mantener a los estudiantes en Jornadas únicas con horas académicas de 60 minutos por clase,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan la actitud de Jueces que violan lo establecido por la Corte Constitucional a través de la sentencia SU-624/99 y ordenan a los Colegios Privados entregarle Certificados y Documentos a los Padres de Familia Morosos sin que estos prueben su insolvencia económica, como lo exige el fallo de la Corte.
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan el inexistente apoyo gubernamental que es indolente ante el cierre anual de centenares de establecimientos educativos privados por la CULTURA DEL NO PAGO,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan las declaraciones desentonadas de Funcionarios Públicos que alientan la morosidad y la CULTURA DEL NO PAGO,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan el desamparo legal del servicio educativo prestado por particulares, siendo el único servicio público que debe seguirse brindando a los usuarios así estos incurran en morosidad de 3, 4, 10 o más meses, a diferencia de servicios públicos vitales como el agua que con más de 30 días de morosidad son suspendidos y no se vuelven a reconectar hasta que los usuarios paguen,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan la actitud irresponsable de muchas familias que no priorizan a la Educación dentro de sus presupuestos, desplazándola por el turismo, la diversión y el consumo suntuoso,
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan la inversión de valores cuando se cree erradamente que utilizar un servicio público y no pagarlo es el ejemplo a legarle a los hijos, y
- Las Organizaciones de Educación Privada rechazan la actitud de Padres de Familia que se amparan en normas inequitativas, para eludir los compromisos adquiridos al firmar los contratos de matrículas.

**DÍA: JUEVES 9 DE JUNIO DE 2005  
LUGAR: COLISEO CUBIERTO COLEGIO DE LA PRESENTACIÓN - SANS FACON  
Calle 170 No. 35-55 La Cita. HORA: 8:00 a.m.**

**CONVOCAN  
ANDERCOP - CONACED BOGOTÁ - CONEP - FENADESPRIV**

En el Departamento del Atlántico vimos cómo los colegios públicos competían entre ellos y con los privados gracias a la gestión de sus rectoras con salas de informática y bilingüismo, con éxitos deportivos o culturales, con fachadas neoclásicas o con aire acondicionado en algunos lugares (mientras que las aulas, por el contrario, eran oscuras, con puertas destrozadas, rejas, paredes rayadas, pupitres deteriorados, hacinamiento...). En Bogotá algunos colegios compiten en torno a premios como el Galardón y evitan recibir a los niños de estratos más bajos negándose a las ayudas para el comedor escolar y para el transporte; otros se esfuerzan por conseguir mayores subsidios para su comedor. En el oriente de Cundinamarca el municipio de Quetame le “roba niños” a los municipios vecinos obsequiando uniformes y transporte escolar. En Baranoa, una escuela competía con otra bajando el valor de los costos educativos. En todas partes, colegios públicos y privados en convenio se esfuerzan por contener hacinados en las aulas y mantener durante todo el año escolar a los estudiantes, aunque realmente no estudien. Esto parece ser la versión colombiana del mercado educativo y la sana competencia.

Como el fenómeno de la ampliación del mercado educativo con la masiva financiación del sector privado es reciente en Colombia, vale la pena analizar lo sucedido en países pioneros en estas políticas, como ha sido el caso chileno. De los estudios adelantados en Chile por McEwan y Carnoy (2000) acerca del sistema de *vouchers* se desprende que los promedios de las escuelas privadas *voucher* con fines de lucro es un poco más bajo que el de las escuelas municipales, y las escuelas *voucher* católicas algo más altos. El costo por alumno en las escuelas privadas *voucher* con fines de lucro es un poco más bajo, sobre todo porque le pagan a las docentes menos de lo que paga la escuela pública, y esa baja en salarios es posible porque suelen trabajar con docentes de media jornada pluriempleados. Las escuelas *voucher* católicas gastan más por alumno que las escuelas públicas, hecho que puede relacionarse con las diferencias de puntajes que logran los estudiantes en las pruebas (Carnoy 2001:54-55).

De otra parte, las mediciones de corto plazo no permiten ver con claridad los problemas de eficiencia de las escuelas. Por ello se hace necesario analizar los resultados sobre evidencias acumuladas.

“Dos casos, el argentino y el chileno que muestran -al contrario de lo que sostiene la propuesta del subsidio a la demanda-, que si se toma un periodo prolongado en el cual actúan políticas compensatorias de las

desigualdades sociales, las escuelas públicas mejoran más que las privadas. Y además, en el caso chileno, que la implantación de este sistema librado al puro juego del mercado -esto es sin políticas correctivas del Estado- causó fuertes consecuencias negativas sobre la calidad y la eficiencia” (Cosse 1999:54).

Si comparamos la macro-eficiencia de los sistemas educativos latinoamericanos, el supuesto “milagro” neoliberal chileno tampoco resulta un ejemplo a imitar: “En las tablas que vinculan PIB per cápita con resultados, Brasil, pero especialmente Cuba, muestran cambios fuertes y positivos en su posición (...) Por otra parte *Chile*, México, República Dominicana y Venezuela muestran tendencias negativas” (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación 1998). Después de analizar los datos en detalle de los últimos 15 años,

“no hay evidencia en Chile de que un plan nacional de voucher que lleva ya operando 20 años haya tenido un efecto positivo en los resultados de los millones de estudiantes que estuvieron en el sistema durante ese tiempo. El plan pudo haber ahorrado algo de dinero de las finanzas públicas en los 80 y al comienzo de los 90, pero lo hizo principalmente porque las escuelas privadas con ánimo de lucro pudieron pagar menos a los profesores que las escuelas públicas, no a causa de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Por otro lado, hay evidencia de que la privatización incrementó la estratificación en los 80, ya que las escuelas privadas seleccionaron los mejores (clase social más alta, más capaces) estudiantes de las públicas y se ubicaron en los municipios con mayores ingresos” (Carnoy 2000).

En un contexto de competencia por captar los “mejores” estudiantes, de autonomía relativa, de limitación de recursos y de exigencia de eficiencia, las escuelas han empezado a manejarse como empresas de servicios y a pensar en sus estudiantes y padres como clientes, invirtiendo cada vez más en imagen externa, en marketing, a costa de la inversión en mejorar la calidad, ocultando y silenciando los problemas, buscando soluciones superficiales e inmediatas a problemas que exigen estrategias a mediano y largo plazo.

En el caso del experimento bogotano de los colegios en concesión recientemente Planeación Nacional contrató a un prestigioso economista para que lo evaluara. El milagro de la privatización no fue tal y los resultados, pobres. Las conclusiones del informe señalan que en los colegios en concesión –a diferencia de los estatales- hay una coherencia en el discurso de las directivas, pero no se percibe autonomía en la

definición de la propuesta educativa que sigue el modelo del MEN bastante literalmente, es decir, no hay innovación. Tampoco se aprecia una mayor participación de los padres. Estos colegios –incluso los no religiosos- enfatizan la formación en valores descuidando la parte académica y tienen un mejor manejo del clima escolar.

Pero “no hay evidencia para pensar que la eficiencia interna sea mejor en los planteles de concesión (...) Los crecimientos –velocidades de mejora–, no permiten esperar que con las estrategias actuales y previsibles, los colegios en concesión obtengan mejores resultados a futuro que los colegios de administración oficial (...) Los resultados de eficiencia económica y técnica muestran que de acuerdo con la estructura de costos e insumos, a la fecha los colegios en concesión se encuentran en desventaja con respecto a los colegios de administración oficial (...) En términos de alumnos atendidos y calidad de estos, salones y áreas deportivas presentan niveles de eficiencia similar entre administraciones. En cuanto a los costos por estudiante, los de administración tradicional muestran una eficiencia relativa mayor, al igual que en la utilización de docentes” (Sarmiento Angulo et al. 2005:100.101).

Finalmente, y si nos referimos a los niveles intermedios y centrales del sistema educativo, el afán por descentralizar, privatizar y delegar responsabilidades ha debilitado o desbaratado por completo las ya de por sí débiles estructuras administrativas burocráticas de nivel nacional, regional y local en los países del Tercer Mundo. La tendencia a acudir a la cooperación internacional –y más ahora con el Banco Mundial dedicado a asesorar “el desarrollo”- está dejando al Estado sin expertos y sin esquemas organizativos propios, capaces de responder a retos cada vez más exigentes. Las contrataciones a consultores y empresas privadas parecen estar supliendo las tareas que deberían ser asumidas orgánicamente por las instancias correspondientes del Estado.

## **6.5. Reingeniería: el “nuevo” colegio**

### *6.5.1. Entre ingenieros y economistas: reduciendo la complejidad y los costos*

En 1998 fui invitado –tal vez por sugerencia de algún funcionario despistado- a dos reuniones de altos funcionarios del Ministerio de Educación con los consultores del Banco Interamericano de Desarrollo para pactar unos créditos orientados a la “mejora

de la gestión” de los centros escolares (Colombia 1997:6-7). En dichas reuniones me quedó muy claro que de lo que se trataba no era de mejorar ninguna gestión y que no tenía ningún sentido mi presencia. Tanto es así que incluso una funcionaria con una sonrisa falsa se atrevió a pellizcarme sutilmente en el brazo mientras me decía en voz baja que me callara, no tanto por la razón o no razón que tuviera en lo que estaba diciendo, sino porque mi intervención introducía algunas variables que hacían más complejo el diseño del proyecto y esto les complicaba su aprobación inmediata. Decidí callarme y más bien observar lo que pasaba. La vez que más se acercaron al tema en cuestión, un grupo de ingenieros discutían si había que crear un “modelo de gestión” o más bien era más adecuado hablar de “prototipo”. Era alucinante ver un grupo de “especialistas” proponiendo una “nueva” idea genial para cambiar la gestión de los centros escolares: la conformación de unos equipos en los que participaran padres, estudiantes y docentes; lo que no sabía la ingeniera que exponía en PowerPoint es que esa idea genial formaba parte de una ley desde hacía cuatro años y que se estaba implementado en casi todas las escuelas del país desde hacía dos. La otra idea que sustentaba un joven economista recién llegado de EEUU era la reorganización del sistema reagrupando las escuelas y los colegios para mejorar la “eficiencia del sistema”.<sup>155</sup>

Esta última idea, financiada por el BID se constituiría en una de las estrategias básicas del Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* (Ley 508, Julio 29 de 1999), para el periodo de 1998 – 2002. El sub-programa “Caminante” tenía como meta la ampliación de cobertura en los niveles de preescolar y media, y la cobertura universal en la educación básica a través de un proceso de “reingeniería” o de reorganización de las instituciones y plantas de personal, sin aumentar la inversión. Este programa de “racionalización” se llevaría a cabo gradualmente, ajustado a las condiciones particulares de cada entidad territorial. Como veremos más adelante, esta idea de reorganización del sistema va a ser elevada a ley orgánica posteriormente con la Ley 715 de 2001 e implementada en la nación por Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y por Margarita Peña en Bogotá y que, en su informe de gestión, queda caracterizado así:

---

<sup>155</sup> "En el caso colombiano no es raro ver a personas muy jóvenes, de 'buena familia' que han hecho estudios en el exterior y con poca experiencia de 'terreno', ocupar cargos de dirección en la alta administración nacional, departamental o municipal con la ayuda de un sistema político patrimonial y clientelista ya sea liberal, conservador u otro. El conocimiento sumario o libresco que tienen del país real tiende a favorecer decisiones en función de modelos teóricos sofisticados y en boga pero desarrollados en lugares muy distintos (los Estados Unidos o Europa occidental) y en situaciones también diferentes a las locales" (Roth 2003:122).

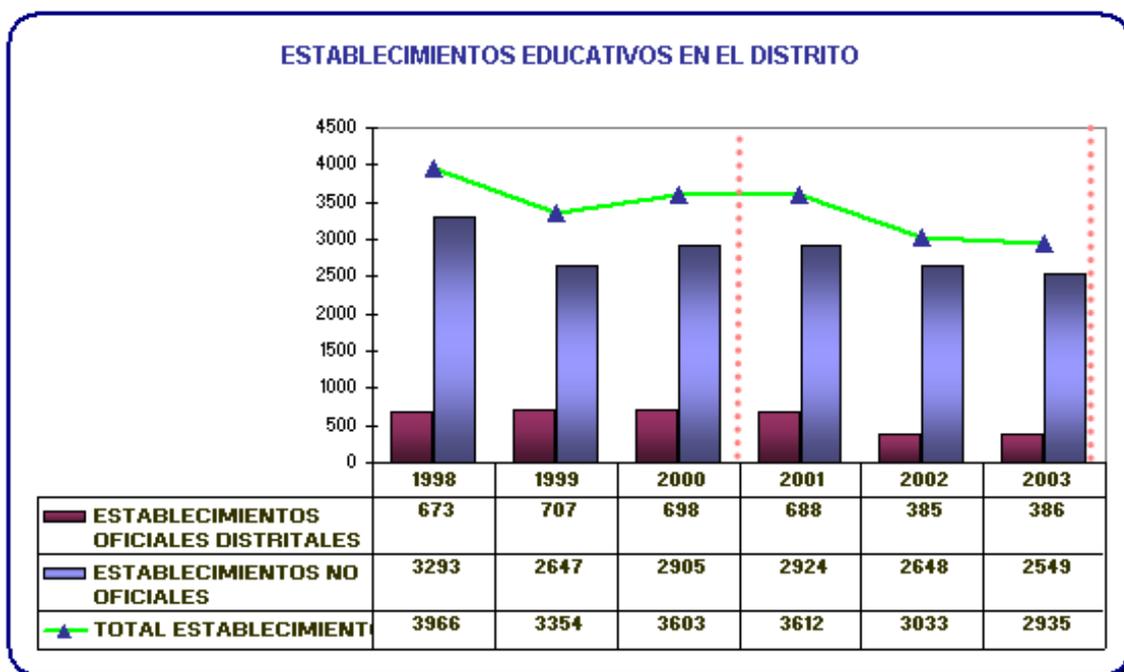
“La Secretaría de Educación de Bogotá diseñó en el Plan Sectorial de Educación 2001 – 2004, la estrategia de integración para lograr un reordenamiento de la oferta educativa en las instituciones educativas oficiales del Distrito, y garantizar de esta manera la permanencia y continuidad a los niños y jóvenes en el sistema educativo, además de una mejor calidad de la educación ofrecida.

Este proceso que estaba pensado para realizarlo en forma gradual en 70 instituciones educativas durante la ejecución del plan de desarrollo, fue necesario ejecutarlo de forma muy rápida en prácticamente un año, debido a los cambios sustanciales en las normas que regulan al sector y que se han dado con mayor intensidad en los últimos tres años.

Las experiencias de Bogotá es enriquecedora porque permite abordar todo tipo de instituciones desde algunas pequeñas hasta unas muy grandes, pasando por las intermedias, sin contar con algunas rurales que fueron sometidas al proceso de integración” (Colombia. SED 2003:4).

La radicalidad de la aplicación de las medidas en el 2002 y el resultado de este proceso se aprecian claramente en la siguiente gráfica elaborada por la misma SED en el 2004 (advértase igualmente la reducción de los colegios privados desde 1999 por la crisis):

Gráfica 7. Establecimientos educativos en Bogotá 1998-2003



Fuente: SED 2004.

La presentación oficial de la Subsecretaría Académica en PowerPoint a finales del 2002 mostraba cómo en unos pocos meses se reducía la complejidad y la diversidad en

forma aparente, en las cifras, en las tablas, mientras se ocultaba la complejidad que se mantenía o que se incrementaba. La “gestión” se simplifica, se homogeneiza.

Tabla 7. La nueva organización institucional educativa  
**La nueva organización institucional educativa**

TIPOS DE OFERTA - 2001	ENERO DE 2002		SEPTIEMBRE DE 2002			
	NUMERO DE INSTITUCIONES	%	NUMERO DE INSTITUCIONES	%		
Todos los niveles	137	21%	30%	217	60%	84%
Preescolar + Básica	64	10%		88	24%	
Preescolar + Primaria*	316	48%		44	12%	
Secundaria + Media	63	9%		0	0%	
Básica Primaria	10	2%		0	0%	
Otras*	74	11%		13	4%	
<b>TOTAL</b>	<b>664</b>	<b>100%</b>		<b>362</b>	<b>100%</b>	

\*Incluye 44 centros educativos rurales

Fuente SED

Si bien es cierto y como lo reconoce la SED en el documento en mención, la estrategia era implementar –en forma gradual- los procesos de fusión, inicialmente en 70 instituciones, en realidad se hizo de una forma rápida y radical hasta dejar las cifras en “0”, a excepción de 44 escuelas rurales en Sumapaz –un páramo inhóspito con presencia de la guerrilla cercano a Bogotá- difíciles de integrar. El apresuramiento en realizar las fusiones no permitió calcular los efectos que estas medidas tenían en las Instituciones y en las comunidades educativas, no hubo concertación y se generaron problemas bastante serios y cuyo impacto está todavía por ver.

En lo que toca a las instituciones educativas la Ley 715/2001 toma cuatro decisiones: La primera fue *la integración y articulación de las escuelas y los colegios urbanos, para crear colegios completos*. Las escuelas rurales apartadas tienen un tratamiento diferente como “asociación”. La segunda decisión fue *tener una sola administración por institución educativa y un solo rector*. Eliminó las plantas docentes por jornada, en adelante todas las docentes son de la institución, y la rectora decide los horarios y la carga del docente. Una tercera decisión fue *fortalecer la figura de la rectora*, más poder y mayores funciones para administrar los “recursos humanos, físicos y financieros”. Le corresponde a la rectora participar en la definición del perfil y selección de sus docentes (algo que como vimos el mismo Ministerio inclumplió al convocar concursos u oposiciones abiertos controlados por el nivel central) y evaluar su desempeño cada año.

Es importante anotar que la Ley 715, no ordena taxativamente la integración de todas las sedes. Da la posibilidad de integrar instituciones sin la educación media (sólo hasta 9º grado), e incluso de asociarse, en lugar de integrarse:

“Artículo 9º. Instituciones educativas. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.”

Más aún, la ley tampoco obliga a integrar las sedes –plantas físicas- administrativamente:

“Parágrafo 4º. Habrá una sola administración cuando en una misma planta física operen más de una jornada. También **podrá** designarse una sola administración para varias plantas físicas, de conformidad con el reglamento.”

Lo que realmente ha sucedido es que las instituciones educativas más grandes absorbieron a las pequeñas. Después de haberse generado un verdadero proceso de construcción del PEI -en algunas de ellas- y cuando ya lo asumían e implementaban con relativo o mucho éxito, aparece una nueva orden, se deben fusionar, no logrando asimilar y ver resultados del primer proceso. Debido a la nucleación (fusión y asociación) de instituciones educativas, muchos colegios han tenido que sacrificar rasgos propios de su identidad como institución (nombre, uniforme, directivas, entre otros aspectos), en aras de la organización general.

### *6.5.2. Las “nuevas” instituciones*

Analicemos un primer caso en Bogotá, el del ahora IED República de Colombia, que fue un gran colegio de secundaria que absorbió dos escuelas –una físicamente adosada y otra a unas 6 cuadras-.

Lo primero que suscitó esta medida fue un sinnúmero de rumores, dudas y expectativas. Se consideró que iba a ser fusionada con un colegio privado, lo cual fue interpretado por docentes y estudiantes como la privatización inevitable. Ante este posible suceso tanto estudiantes de los cursos octavo a undécimo como docentes, participaron en paros, marchas, foros y protestas que coincidían con las protestas de otros colegios públicos e incluso universidades que se movilizaron en el 2001 en contra del Acto Legislativo 012/2000 -Reforma constitucional de las Transferencias de recursos a las regiones y que formó parte del paquete de imposiciones del Fondo Monetario Internacional (Estrada Álvarez 2004)-. Estas protestas con el tiempo fueron minimizadas pues temieron que les fuera descontado nuevamente su salario, como efectivamente se hizo, en contra de los derechos de protesta y organización sindical.

En esa época se realizaron una serie de reuniones con rectoras y directoras para ir comentando los cambios que se avecinaban, y para realizar una especie de inducción sobre “qué era lo que se pensaba, por qué se pensaban unir colegios, por qué había que ajustarse a la nueva norma, que los colegios tenían que ofrecer hasta once, que los colegios pequeños no tenían futuro” (Entrevista a orientadora. Sede C). Se comienza a sentir una mayor presencia del CADEL y de la Secretaría. Se menciona a la Secretaría como la primera instancia que ordena el proceso de fusión de las instituciones y al CADEL como el que hace efectiva la orden y decide cuáles instituciones van a ser fusionadas para, según lo comentan algunas docentes y directivas, de manera vertical ordenar posteriormente a las instituciones acatar la nueva organización. Prueba de ello es que la directora del entonces CED República de Chile y las docentes del CED La Estrada (hoy sedes B y C) muestran su desacuerdo frente a esta decisión ante el CADEL y el CADEL reenvía la solicitud a la SED (Revisión Documental. Sede B y Taller con docentes. Sede C).

La noticia de la fusión, entonces, se vio como “arbitraria y sin muchos fundamentos” (Entrevista con Coordinadora Sede B) porque con la sede “A” no había un convenio previo, al contrario era difícil que los estudiantes del CED “B” pasaran allá; de otro lado, la metodología de enseñanza era distinta, se consideraba que se podría disminuir la colaboración de los padres, quienes pensaban que la sede “A” era un colegio excesivamente grande como para cubrir efectivamente el control de otra institución y a su vez el CED “B” tenía posibilidades de crecimiento (en el año 2001 solicitó la

aprobación del grado 6° para ampliar la cobertura). Por último, en 1998 hubo cambio de uniforme y era difícil pensar para los padres de familia una nueva compra de uniforme. Estos motivos, sumado a que la directora estaba en desacuerdo sobre su reconversión como coordinadora, hicieron que ella junto a los padres de familia se resistieran a la fusión utilizando mecanismos como Cabildos y Consejo Abierto. Las docentes se mostraban neutrales, tensas y a la expectativa de lo que pudiera suceder, teniendo en cuenta también que “ya era una orden y lo que había que hacer era cumplirla” (Taller con docentes Sede B- JM).

Por el contrario, el cambio no causó gran traumatismo para la secundaria, puesto que como se ha dicho, fue la primaria la que debió ajustarse a los ritmos de ésta, especialmente en lo que se refiere a reuniones de áreas, niveles y consejos. Desde el 2003 las docentes de 4° y 5° deben participar en las reuniones de área y en el Consejo Académico. La información resultante de estas reuniones es transmitida al resto de docentes de primaria en la reunión semanal de una hora, a cada una de las jornadas de la primaria. De la misma manera, las solicitudes, ideas, actividades que son acordadas o propuestas en primaria, son expuestas por los representantes en las reuniones generales, creando así un flujo de información en ambos sentidos (Taller de docentes secundaria- Sede A)

Actualmente este nuevo macro-colegio con tres sedes atiende a una población total de 5300 estudiantes, en las jornadas mañana y tarde, en ciclos de formación preescolar, primaria, educación básica y media; y en modalidad de bachillerato académico. El personal docente total es de 312 maestras, el personal administrativo está compuesto por nueve personas (un pagador, un auxiliar de pagaduría, un bibliotecario, cinco secretarías, uno coordinador administrativo) y laboran ocho directivas docentes en total para las tres sedes (una rectora, dos coordinadoras académicas, tres coordinadoras de convivencia, dos coordinadoras en las sedes B y C), seis orientadoras, una trabajadora social. La población atendida procede de los barrios aledaños y de otras dos localidades, pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 (la mayoría de la población pertenece a este último). Cuenta con 24 rutas de transporte escolar asignadas por la SED. Tiene servicio médico, odontológico, de terapias y enfermería que se prestan en la sede A.

En otros colegios donde previamente se habían hecho convenios y reuniones, en las cuales de alguna manera se había tenido un **proceso**, las cosas fueron más llevaderas, como en el caso que analizaremos a continuación, que es el de un colegio de secundaria pequeño –Luis Carlos Galán- que anexó una escuela adosada y absorbió otra pequeña escuela vecina que terminó desapareciendo.

La disposición de la fusión institucional se hizo pública a mediados del 2002, y se acogió inmediatamente. Los primeros cambios se dieron a nivel administrativo, a partir de un proceso de negociación con estas instituciones. El proceso de empalme se inició con la visita de la rectora del colegio a las dos escuelas, para comunicar la noticia y decidir la mejor manera de hacerlo. En este caso su cercanía facilitaba el ensamble, además del referente que ya se tenía de la Institución. En lo que restaba del 2002, se trabajó en lo documental y jurídico, integrando las asociaciones de padres, los inventarios, diseñando cómo se reorganizaría la primaria físicamente para acoger a los niños y niñas de la sede B. Esta escuela de primaria, por las condiciones ya mencionadas y sin un proyecto pedagógico fuerte en ese momento, considera hoy la fusión como un acontecimiento totalmente positivo, pues trajo la posibilidad de fortalecer los procesos de los niños y la satisfacción de las docentes, ampliando su marco de referencia (Taller de Docentes Primaria -JM). En el año 2003 algunas docentes de secundaria comenzaron a “dictar clases” en primaria. Según uno de los coordinadores, esto se hizo para integrar los niveles, más que para completar cargas académicas.

De otro lado, la fusión trajo modificaciones en la planta física, uno de los aspectos más significativos para los estudiantes. Se adaptaron dos aulas nuevas en la antigua biblioteca y sala de sistemas y de reuniones de las docentes, y se duplicaron los grados de 1º a 5º. Para el 2004 se construyó un sendero que comunica las dos sedes, se instalaron juegos para los niños y se adecuaron los baños para los más pequeños, así como para las docentes de primaria. El antiguo restaurante escolar de una de las sedes fue cerrado en el 2002, convirtiéndose en un aula múltiple y laboratorio de ciencias de primaria.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Hay que anotar que en otras escuelas de primaria se han tomado espacios que previamente habían definido para actividades de su PEI, en aulas de actividades de uso exclusivo de los alumnos de cursos superiores de secundaria.

En cuanto a los niños y niñas, también se dio un proceso de adaptación y aceptación. Así lo expresa uno de los niños (actualmente en 5° grado) proveniente de la sede 3 (escuela “B2”) “nosotros teníamos que adaptarnos con ellos [niños de la sede 2] porque si no este colegio no iba a llevar a nada. (...) porque si nos llevábamos malos tratos, entonces no tendríamos buen respeto y capacidad para participar en el Galardón. Además supongo que la Secretaría de Educación cerraría el colegio” (Taller niños de 5° JT, 17/09/04).

Sin embargo, después de las fusiones, los procesos de discusión y unificación de criterios se hicieron cada vez más difíciles, el número de integrantes de algunos Consejos Académicos permite únicamente reuniones operativas, sin ningún debate pedagógico. Son reuniones donde simplemente se reciben las orientaciones y directrices para su cumplimiento. Esto ha generado problemas de estrés entre algunas docentes al no poder expresarse, haciendo las cosas simplemente por cumplir.

Según las actas de los colegios, la SED dio “capacitaciones” a las que las directivas asistieron, pero las docentes reiteran que no fue suficiente y que, aunque lo consideran superado, el momento fue difícil, puesto que eran muchas las modificaciones y cambios en los ritmos de trabajo y en las dinámicas de relación:

“Todo en la vida tiene que ser un **proceso** muy lógico y muy coherente: a nosotros debieron crearnos un espacio, un radio de acción para prepararnos, dictarnos talleres antes de la fusión, para que nosotros por medio de esos estuviéramos como más tranquilas en nuestro aspecto psíquico, porque eso así afecta, nosotros somos seres humanos, no una cosa manejable; yo entiendo que por lógica y por razonamiento y por calidad humana, debieron dictarnos talleres” (Taller docentes primaria JM, 15/09/04).

La nueva IED Luis Carlos Galán es de carácter oficial y fue fundada en 1989, en el contexto de una emergencia educativa. Se encuentra ubicada en la Localidad 16, Puente Aranda. Atiende a una población de 1932 estudiantes en todos los ciclos de educación, ofreciendo modalidad académica. Esta población proviene principalmente de los barrios aledaños al plantel, pertenecientes al estrato socioeconómico tres. Cuenta con dos sedes, correspondientes a la primaria y la secundaria y media, ofrecidas en dos Jornadas (Mañana y Tarde). La jornada mañana se extiende de 6.30 a 12.30 de la tarde para la básica secundaria y de 7:00 a 12:00, para la primaria. El horario de la tarde es de 12: 30 a 6:30 para la básica secundaria y media, de 12:30 a 5:30 para la básica primaria.

Su planta de personal es de 58 docentes, cuatro directivas docentes, 18 administrativos (secretarías y personas de servicios generales) y dos orientadoras, para un total de 82 personas.

Finalmente, tenemos un tercer caso donde una escuela de primaria decidió no acatar la orden de la SED para fusionarse con un colegio de secundaria. En la actualidad el colegio Jacqueline tiene dos jornadas coordinadas por un solo director y un coordinador en la jornada de la mañana. En cada jornada tiene tres preescolares y dos cursos por cada grado hasta 5°. Cuenta en total con 26 cursos y 28 docentes, uno por cada curso y dos docentes de apoyo: una profesora de inglés para la jornada de la mañana y una de educación física para la jornada de la tarde. Adicionalmente, cuenta con una orientadora (trabajadora social) para la jornada de la mañana y una fonoaudióloga en la jornada de la tarde. En el colegio también laboran dos personas de servicios generales, tres vigilantes, una secretaria y una pagadora que trabaja además en otra institución. Hay población estudiantil residente en Bosa, Soacha y Ciudad Bolívar. En general, la población pertenece a los estratos 2 y 3 y, como se afirma en el Manual de convivencia, hay muchos “niños con dificultades culturales, afectivas, de salud, nutrición y bienestar general” (pág. 58).

Desde 1999 se venía motivando a las directivas docentes para que fueran recibiendo de manera voluntaria la dirección de todas las jornadas que funcionaban en la misma institución. En el CED Jacqueline a partir del año 2000, la directora de la mañana asumió la dirección de las dos jornadas. En el 2002 en trabajo conjunto con la comunidad educativa realizó “el acto de autonomía más significativo para la institución”: por aprobación unánime del Consejo Directivo se rechazó la reorganización e integración de instituciones que desde ese año adelantó la SED. Los padres recibieron una “capacitación” en la cual se les expuso que la razón que se aduce al realizar las fusiones por parte de la administración es mejorar la eficiencia, garantizar la calidad y la cobertura. Sin embargo, la realidad es que el Acto legislativo 01 y la Ley 715 de Dic/2001 implica un recorte presupuestal, que busca ahorrar costos para pagar la deuda pública. En los talleres que realizamos con los padres, éstos afirmaron al preguntarles el porqué no se querían fusionar, que con la fusión habrían perdido la dotación que habían conseguido a través de la propia gestión del colegio. Es decir, hubieran sido despojados de los computadores y el material didáctico; y mencionaron

que esa situación se ha presentado en muchos colegios de la zona que fueron “fusionados”.

Sin embargo, la argumentación propuesta por el Consejo Directivo para oponerse a dicha reforma abarca más aspectos. 1) Como se ha dicho anteriormente, la institución sería fusionada con un CED quien les garantizaba 80 cupos cada año, pero el número de niños que salía de 5º era 160, así que los otros cupos deberían ser garantizados por las otras instituciones con las cuales tenían convenios. Al fusionarse perderían los 80 cupos de las otras instituciones y de esta manera no se le garantizaría la continuidad en la educación a los niños. Además el coordinador nos expresó en una entrevista, que muchos niños iban al INEM –uno de los grandes colegios públicos nacionales de tipo técnico- que “es un centro piloto a nivel de zona para todos los colegios, hay diversidad de modalidades, y tiene aulas especializadas; perder el convenio sería una gran pérdida para nuestros niños, no hay otro colegio en las cercanías que ofrezca esta educación de alto nivel”. 2) La asociación o el convenio –no la fusión- con otras instituciones permitía continuar con un Proyecto Educativo Propio, al igual que la autonomía administrativa, financiera y operativa, y la integralidad e individualidad de las instituciones educativas que se asocian.

Se adoptaron entonces las siguientes estrategias para oponerse. Primero, el Consejo Directivo expidió una Resolución en donde se manifestaban los argumentos para oponerse, invocando los artículos 9, 7 y 4 de la Ley 715, el Decreto 2130/92 y la Directiva Ministerial N° 15, tal como fueron analizados. Luego, se envió a nombre del Consejo Directivo un Derecho de petición al MEN, con copia al Alcalde Menor, la SED y la Procuraduría. Adicionalmente se acordó que las mismas peticiones podían ser hechas por otros entes como Personeros de alumnos, Asociación de padres, Comités de trabajo, etc. Se facultó al Director del CED para que realizara todas las gestiones que condujeran a la implementación de la decisión con el fin de que hubiera democracia escolar con respecto a las decisiones que afectan el colegio de acuerdo con la Ley 715. Por último, se revisaron los convenios con otras instituciones en aras de mantenerlos vigentes.

Este hecho tuvo algunas consecuencias para el colegio. Por ejemplo, en el 2002 la SED -quien contrataba el personal administrativo por medio de una firma externa- dejó a la

institución sin secretaria durante algún tiempo mientras renovaba el contrato a otra persona. Sin embargo, el director, el pagador y personas de la Asociación de padres colaboraron para que la institución funcionara sin interrupción. En ese mismo sentido, el director no recibe el 20% de su salario por el hecho de no haber aceptado la fusión. El colegio ha seguido funcionando de manera independiente porque el CADEL lo autorizó mientras cursaban los procesos administrativos y legales interpuestos y se llegaba a una decisión final.

### *6.5.3. Los actores*

Estos tres casos muestran la diversidad y la complejidad de los procesos que se vivieron en esos meses del año 2002. Pero lo realmente determinante en la imposición de las medidas fueron los procesos de negociación de la SED y los gerentes de CADEL con cada una de las directivas. Se hablaba con cada una de ellas en privado: a unas se les mostraba las ventajas de fusionarse y de que como rectoras se beneficiarían recibiendo a las escuelas de primaria, aunque en realidad aumentarían sus responsabilidades, trabajo, jornada, etc. sin un correspondiente aumento salarial; a otras –las directoras de las escuelas de primaria- se les decía que la decisión era un hecho, y que si no entregaban y aceptaban ser coordinadoras de la nueva institución se convertirían en docentes de base. Tanto a unas como otras se les invitaba a aceptar, por el riesgo a ser trasladadas a un barrio lejano de difícil acceso. Fueron diferentes tácticas desplegadas en esos días por la administración, mientras cada directiva trataba de decidir rápidamente para asegurar su posición aprovechando la indecisión de los demás. En realidad fue el grito de “sálvese quien pueda” negociando con la administración para no ser afectado tan negativamente en sus condiciones laborales. Muchas directivas que ya habían cumplido con el tiempo de retiro decidieron pensionarse ante la desmejora de sus condiciones y ante los procedimientos a todas luces irregulares. Otras pocas renunciaron, como el esposo de una de las asistentes a las tertulias de directivas, “por dignidad”. Otras, como vimos anteriormente, se opusieron; de ellas muy pocas tuvieron éxito.<sup>157</sup> La mayoría trató de salvarse individualmente y no ser tan perjudicada.

---

<sup>157</sup> En la actual IED Divino Maestro, sede Escuela Nacional Piloto, la directora iba a ser convertida en coordinadora, no quería entregar el puesto y la institución, pero no siguió un trámite legal como en el caso analizado anteriormente en el

Los resultados en cifras de la manera como se afectó el número de directivos los retomamos del informe oficial elaborado por la SED (Colombia. SED 2003:28-29):

Tabla 8. Planta de personal docente ocupada en los años 2002 y 2003 en las instituciones educativas

PLANTA DE PERSONAL DOCENTE	VINCULADAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN			NO INTEGRADAS			TOTAL		
	200 IED			163 IED			363 IED		
	2002	2003	%	2002	2003	%	2002	2003	%
Rectores	227	198	-13%	85	106	-25%	312	304	-2.6%
Directores	298	2	-99%	74	46	-38%	372	48	-87.1%
Coordinadores	581	861	48%	206	324	57%	787	1.185	51%
Orientadores	768	715	-7%	252	250	-1%	1.020	965	-5%
Docentes	16.960	17.022	0,3%	6.103	6.318	4%	23.063	23.340	1%

Fuente: Subdirección de Personal Docente  
 Planta Docente Ocupada - 363 Instituciones Distritales  
 Planta de Personal Docente - Backup Julio de 2002 (Pre-Integración)

En síntesis, se perdieron unos 277 puestos de trabajo, casi todos ellas directivas, y fueron “rebajados” en su posición profesional más de 300. Los que quedaron fueron desmejorados en sus condiciones laborales: más trabajo, más jornada laboral y un incremento salarial no proporcional al aumento de trabajo: “reingeniería”. Las directoras convertidas en coordinadoras ganarían ahora un poco más (algunas incrementaron hasta en un 10% su bonificación), pero con una jornada duplicada. El impacto personal, en especial de las directoras de escuelas de primaria que fueron convertidas en coordinadoras, fue impresionante en algunos casos como señala una supervisora en una entrevista: “Se notó hasta en su presentación personal... de verlas antes tan arregladitas, tan dignas... y ahora... incluso sin pintarse... Y es que sintieron como ‘no cuentan con nosotras... nos hicieron a un lado’”.

La ejecución del plan previsto para 4 años se generalizó y se realizó prácticamente en menos de 1 año, apoyándose además en cambios en las normas que regulaban los salarios (Dec 688/02), no permitiendo bonificaciones a las rectoras si la institución no contaba con los niveles preescolar, básico y medio.

---

CED Jacqueline. Un rector aceptó hacerse cargo de de la nueva institución integrada con sus sedes, la SED firmó una resolución y hubo necesidad de prácticamente “sacar” a la fuerza a la directora con ayuda de funcionarios de la SED.

Fruto de este proceso y de la aplicación de parámetros más restrictivos en la relación número de docentes por curso, la reingeniería le tocó a las maestras. En todas las nuevas IED empezaron a “sobrar” maestras. El ambiente institucional se enrareció pues en cada colegio el tema central era saber quién debía irse. Se utilizaron diversos mecanismos, pues no había una directiva sobre el tema. Unas conspiraron, algunas directivas aprovecharon para “deshacerse” de las docentes que las incomodaban por diferentes razones, otros docentes se enfrentaron entre ellos incluso a puño limpio frente a las directivas, como supimos que sucedió en un colegio del barrio Gaitán entre dos profesores. Las heridas que abrió este proceso, todavía no han sanado en el magisterio. En otras instituciones –las menos- las docentes se opusieron y algunas lograron ganar las demandas. Pero la gran mayoría buscó, frente a las amenazas de quedar insubsistentes o sin colegio, o al riesgo de ser trasladada a un lugar lejano de su vivienda, posicionarse a la mayor brevedad posible y ubicarse rápidamente en un colegio próximo. Otra vez el “sálvese quien pueda”.

El colegio Jacqueline, que se negó a fusionarse, por el contrario recibió las “sobrantes” de los otros y tuvieron que asumir áreas o asignaturas en las cuales anteriormente no se desempeñaban y para las que no habían sido formadas. Ese también es el caso de la orientadora de la mañana quien mencionó que es trabajadora social y se desempeñaba como tal en un colegio que tenía secundaria, pero que cuando llegó a la institución tuvo que aprender por ejemplo, a dar refuerzos escolares a los niños con problemas de aprendizaje.

#### *6.5.4. Los criterios*

Para la implementación del “modelo generalizado de integración”, se partió de los elementos definidos en una “Cartilla de criterios y procedimientos para el reordenamiento institucional” que se había contratado a la Fundación Corona<sup>158</sup> y a Corpoeducación para diseñar el modelo voluntario y se hicieron los ajustes necesarios para adecuarlos al modelo generalizado. Estos criterios quedaron descritos y adoptados en la Resolución distrital 2101 de 2002, que establece el procedimiento para el

---

<sup>158</sup> Corona es la empresa más importante en Colombia en el ramo de cerámica (porcelanas y materiales para la construcción).

reordenamiento institucional y la integración de establecimientos educativos oficiales del Distrito Capital.

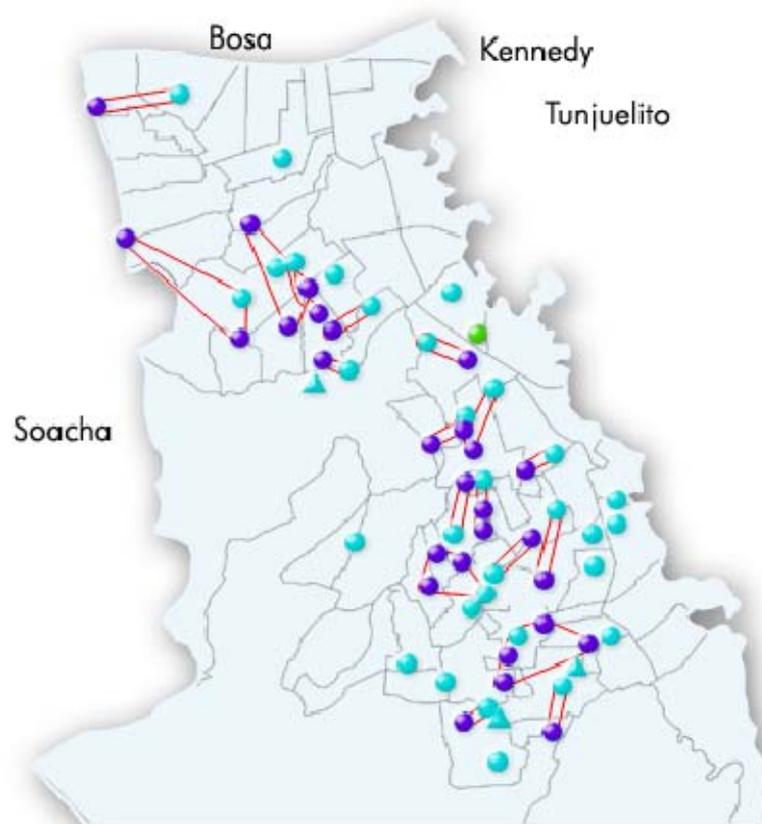
Traemos aquí una tabla comparativa de la misma SED entre los criterios que se definieron para la implementación del modelo voluntario y los que se aplicaron con el modelo generalizado para la integración de las instituciones educativas (Colombia. SED 2003:13-14):

**Tabla 9. Criterios para la integración de instituciones educativas distritales**

No.	CRITERIOS	CARTILLA DE REORDENAMIENTO diciembre de 2001	RESOLUCIÓN 2101 julio de 2002
1	Cercanía geográfica	"Las instituciones educativas que proyecten integrarse no deben ubicarse a una distancia superior a 10 cuadras entre sí".	"Localización cercana"
2	Fácil acceso	"Hay instituciones que pueden ser geográficamente cercanas (10 cuadras o menos), pero que están separadas por avenidas de gran circulación vehicular, caños o accidentes topográficos. En casos como este no se recomienda la fusión".	"Fácil acceso"
3	Cobertura	"La fusión debe permitir mantener o ampliar la cobertura (número de alumnos atendidos) de las instituciones que se integren".	"Cobertura actual, como mínimo, y posibilidad de ampliación".
4	Concepto de viabilidad	"Por parte de Comité de Reordenamiento Institucional".	"El Comité definirá la viabilidad para la integración de las instituciones educativas, debiendo referirse expresamente a los niveles, jornadas y grados en que se deba prestar el servicio, y al número de directivos docentes, conforme a los parámetros definidos para el Distrito Capital".
5	Tamaño de las instituciones	"La institución producto de la fusión de varias no debe superar los 2.500 alumnos. Propuestas que superen este número de alumnos requerirán análisis adicional".	
6	Continuidad del servicio educativo		"Un año de preescolar, nueve de educación básica como mínimo, y dos de educación media".

Como podemos ver, las condiciones que se habían establecido con cierto criterio de razonabilidad para la integración voluntaria (cercanía, acceso, no pasar de 2500 estudiantes...), se eliminaron de la Resolución que se aplicó en forma generalizada y obligatoria, dando como resultado verdaderos esperpentos como integraciones entre escuelas muy lejanas, de muy difícil acceso entre ellas (las separa una gran avenida; o por ejemplo, la IED Agustín Fernández ubicada en la carrera séptima, en la sabana, tiene anexadas dos escuelas en el cerro de muy difícil acceso y las cuales el rector casi no puede visitar, incluso por seguridad personal; ver, por ejemplo, en el mapa cómo se realizaron las fusiones en la localidad de Ciudad Bolívar).

Mapa 2. Sedes integradas en la localidad de Ciudad Bolívar (Bogotá)



Fuente: Secretaría de Educación del Distrito 2004. Los puntos verdes son las sedes centrales y los morados las sedes satélites. Escala aproximada 1:35.000 (la distancia entre las dos sedes más al norte es de unos 700 metros lineales).

Igualmente se crearon verdaderos monstruos inmanejables, fragmentados en varias sedes de más de 2.500 estudiantes. Las reuniones generales de profesores o claustros - con más de 200 docentes- no se han vuelto a convocar.

Tabla 10. Número de establecimientos educativos distritales con más de 2500 estudiantes

ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	INTEGRADOS				SIN INTEGRACIÓN			
	2001		2003		2001		2003	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Más de 2.500 alumnos	29	6%	90	45%	18	11%	21	13%
Menos de 2.500 alumnos	472	94%	110	55%	145	89%	142	87%
<b>TOTAL</b>	<b>501</b>	<b>100%</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

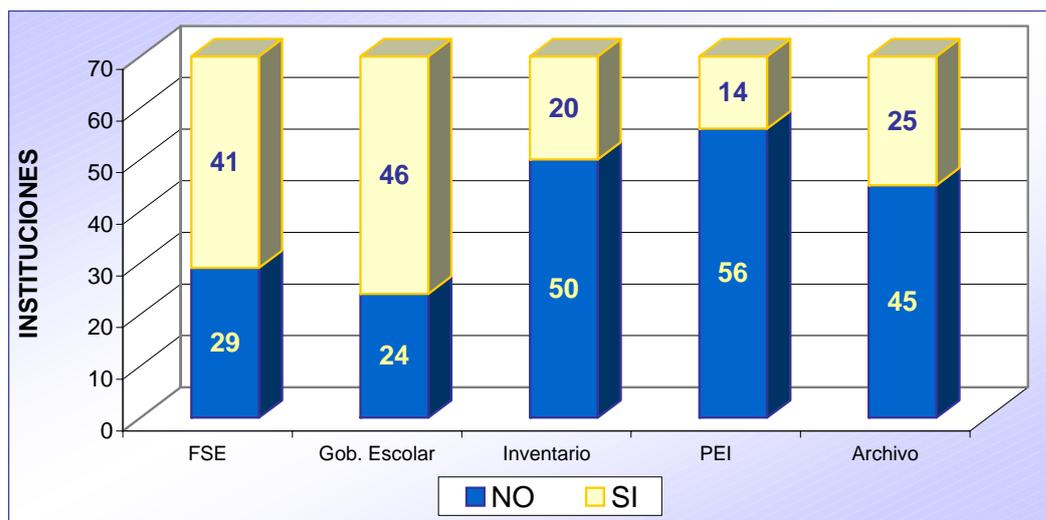
Fuente: Dirección de Cobertura. Cálculos de Subdirección de Gestión e Integración Institucional

Antes del proceso de integración 29 establecimientos educativos contaban con más de 2.500 estudiantes. Después del proceso, a finales de 2002 -y en menos de seis meses-

90 instituciones tenían esta característica, es decir, el 45% de las instituciones integradas de la ciudad (incluso con hasta 5500 estudiantes en un caso).

Entre noviembre y diciembre de ese año funcionarios de la SED visitaron 70 de las instituciones fusionadas para supervisar el proceso y los resultados fueron los siguientes:

Gráfica 8. Resultados obtenidos en las 70 instituciones visitadas por la SED



Fuente: Colombia. SED 2003:35. FSE: Fondos de Servicios Educativos.

Es decir, que en un par de meses 46 de las 70 instituciones habían conformado un gobierno escolar común (consejo directivo, personero, etc.) y 14 ya habían fusionado el PEI. Resulta poco verosímil que un proceso de concertación que llevó varios años a mediados de los 90, como lo fueron los PEI, se hubiera resuelto en dos meses con comunidades escolares más numerosas y distantes.

Los que habían diseñado la propuesta de un proceso de integración gradual, voluntario y únicamente con 70 instituciones de Bogotá, habían calculado que dicho proceso costaría 65.000 millones de pesos (unos 900 millones por fusión), pues se necesitaban recursos para apoyar técnicamente el proceso “en gestión”, adecuar las plantas físicas y dotación. Sin embargo, al final del “proceso” –si es que se puede llamar así- de integración real de prácticamente todas las escuelas de la ciudad (a excepción de las

rurales del páramo de Sumapaz), la administración de la Secretaria de educación Margarita Peña había gastado únicamente 282 millones.<sup>159</sup>

**Tabla 11. Presupuesto para reordenamiento institucional. Millones de pesos de 2001**

<b>PRESUPUESTO</b>	<b>II Semestre 2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Proyección</b>	70	19.900	33.686	12.321	<b>65.977</b>
<b>Asignación real</b>	70	0	212	0	<b>282</b>

Fuente: Plan Sectorial de Educación 2001 – 2004. Dirección de Planeación

Las rectoras –aparentemente las que salieron más beneficiadas de la fusión, puesto que aumentaron su ámbito de influencia, los recursos que manejan y su poder- encuestadas por nosotros en el 2004 afirman dedicar en promedio únicamente el 20% de su tiempo a visitar las otras sedes. Igualmente, casi el 30% consideran como muy negativa la integración de planteles, y más del 30% como negativa, para un total del 62%. Menos del 5% la considera muy positiva.

El proceso de fusión, como hemos visto, estuvo relacionado con un sinnúmero de aspectos que inciden en la autonomía en los ámbitos pedagógico, administrativo, económico e incluso de las relaciones entre los diferentes actores que componen la nueva institución. Mientras que en una encuesta publicada por la SED en 2003 donde se consultaban a padres de familia en 50 IED, el 79% consideraban beneficiosa la integración institucional para el aprendizaje de sus hijos, en el trabajo de campo hemos encontrado que los padres de familia de las sedes centrales manifiestan que las nuevas sedes son una carga más para ellas, y los de las sedes de primaria anexadas con frecuencia consideran que han perdido capacidad de incidir en las decisiones y de ser representados sus intereses como padres. Un aspecto que llama la atención en las instituciones visitadas es que, a pesar de las dificultades, ha sido mayor la integración entre las diferentes sedes de la misma jornada, que entre las jornadas en la misma sede.

<sup>159</sup> Estos 282 millones, que se asignaron a la Subdirección de Gestión e Integración Institucional se invirtieron así: "Acompañamiento "in situ" a 4 IED para la articulación y unificación del Plan de Estudios en el año 2001 por 70 millones. Capacitación en Gestión Directiva para 116 instituciones por 86 millones, se contrató en diciembre de 2003 e inició su ejecución en febrero de 2004. Capacitación en Gestión Académica para 116 instituciones por 42 millones. Asesoría para la implementación de un proyecto de mejoramiento continuo, en 100 IED, (Líderes Siglo XXI), por 60 millones. Pasantía a experiencias exitosas en Cuba por 24 millones, en el año 2003" (Colombia. SED 2003:59-60).

Los procesos de fusión han sido traumáticos y, si se trataba de reducir costos, tal vez hubiera sido suficiente inicialmente con una fusión administrativa, no pedagógica. En instituciones colindantes y con sedes anexas muy débiles, la fusión ha sido positiva. Cuando las otras sedes anexadas tenían un proyecto pedagógico e institucional fuerte dichos procesos no han funcionado, incluso siendo las sedes colindantes. Estas escuelas fusionadas se han sentido violentadas e irrespetadas por instituciones muchas veces con un perfil pedagógico y trayectoria menos significativa. Es el caso de escuelas de primaria con excelentes proyectos y PEI sobresaliente, anexadas a colegios de secundaria anodinos y despersonalizados. Muchas de ellas albergan todavía la posibilidad de que se eche atrás la decisión de la fusión e incluso hemos observado prácticas de resistencia soterradas que generan dobles poderes y tensiones, no sólo entre directivas y profesores, sino también entre los padres de familia, e incluso actos simbólicos y reuniones de padres en que se gritaron consignas para recuperar la pérdida de autonomía.

En realidad, cada sede habla desde cómo le ha ido en el proceso. El problema fundamental ha residido en que, si bien inicialmente los técnicos plantearon una integración voluntaria y progresiva, con una inversión significativa para adecuaciones físicas y formación, en la práctica la integración fue radical, prácticamente en dos meses, sin procesos de negociación y con una mínima inversión. Más aún, la integración se dio aunque la Ley 115 realmente no obligaba, y daba la posibilidad incluso de no integrar administrativamente las sedes (art. 10 y párrafo 4). Algunos rectores y rectoras han tratado de aminorar el impacto con una actitud de respeto hacia las sedes anexadas e invirtiendo en ellas recursos adicionales con el fin de ganarse la opinión de la comunidad educativa.

Otra consecuencia preocupante de las fusiones es el crecimiento de las instituciones. Dicho crecimiento, si bien puede tener algunas ventajas en la parte netamente administrativa, presenta más desventajas en lo pedagógico y social. La pretensión de que las instalaciones de las sedes de secundaria pudieran ponerse al servicio de las escuelas anexadas, sólo en muy pocos casos se ha dado, pues por el aumento de la cobertura fruto de los procesos de “racionalización” las instalaciones están a tope con los estudiantes de la misma sede. La integración personal y pedagógica, cuando los

colegios son muy grandes, ha resultado prácticamente imposible y, como vimos en algunos colegios, nunca se hacen reuniones generales de docentes ni de estudiantes y, cuando se han hecho han resultado profundamente disgregadoras y conflictivas. Una rectora manifestó que para reunir a los estudiantes (más de 5000) requería –según la normativa de la ciudad- establecer un operativo policial, de primeros auxilios y de atención a emergencias, algo que considera necesario pues la única vez que se reunieron se presentaron algunos problemas de violencia estudiantil entre sedes.

Paradójicamente, una investigación contratada por el Ministerio de Educación a Corpoeducación –una organización mixta creada recientemente para aprovechar el crecimiento del mercado de los servicios educativos y que también fue contratada para el diseño de las fusiones en Bogotá- y cuyos resultados se publicaron un año antes de iniciar las fusiones, afirmaba:

“Crecer en el sector oficial requiere cambios en la forma de gestión. En su forma actual, por encima de 600 alumnos, el logro de calidad es cada vez más costoso y los esfuerzos menos rentables” (Caro 2000:72).

Es decir, que los que impulsaron y diseñaron la reforma fueron conscientes del impacto negativo de la medida en la calidad y en la eficiencia, impacto que como el mismo informe sugiere, se resolvería –como veremos más adelante- no con cambios pedagógicos sino con nuevas “formas de gestión”.

Desde el punto de vista de la participación y del compromiso de los actores, las fusiones también han tenido un impacto negativo, y así lo expresan padres, estudiantes y docentes. En las instituciones grandes se diluye el poder de decisión y de participación de los diversos actores. El gobierno escolar, en cuanto toca a los estudiantes, sigue con pocos avances y se observa una noción de participación restringida a funciones de control con los demás estudiantes.

Los incipientes procesos de fortalecimiento institucional iniciados con la Ley 115 de 1994 han sido –paradójicamente- desbaratados por la misma administración: la implementación del Programa Nuevo Sistema Escolar que, con el fin de ahorrar costos, ha fusionado varias escuelas en torno a un colegio de secundaria conformando las “nuevas” Instituciones Educativas (IE), ha tenido un efecto contrario, arrasando las

frágiles identidades de escuelas y colegios construidas desde mediados de los 90 en torno a los Proyectos Educativos Institucionales.

#### *6.5.5. El proceso de fusión y los proyectos pedagógicos*

La fusión institucional, además de los PEI, también fusionó numerosos proyectos que venían desarrollándose, especialmente en las instituciones más pequeñas, es decir, en las primarias, al verse estas obligadas a adaptarse a los proyectos institucionales de las grandes instituciones a las que eran anexadas, de manera abrupta y sin ningún tipo de proceso de negociación en la mayoría de los casos. Gran parte de la inversión económica realizada en estas instituciones para incentivar la formulación del PEI y de proyectos innovadores, pero ante todo, el interés y el esfuerzo de la comunidad educativa quedó truncada ocasionando trastornos en la prestación del servicio educativo, tensiones y peleas entre docentes, docentes y directivas docentes, ruptura de los colectivos de maestras también por el desplazamiento de docentes a otras instituciones. Muchas de ellas perdieron la motivación para emprender nuevos proyectos.

Por ejemplo, en uno de los casos observados, el énfasis artístico hecho por una pequeña institución (República de Chile), fusionada a la fuerza, entró en choque con el proyecto más académico y laboral de la sede grande (República de Colombia). Aunque las docentes intentan hoy continuar su trabajo, la anulación del apoyo institucional no permite este trabajo en condiciones adecuadas. Adicionalmente, los proyectos se han limitado a las áreas “básicas” (lenguaje, matemáticas), en las que supuestamente debe formar la escuela, dejando las artes, la lúdica y los deportes, por ejemplo, como añadidos y no como parte de una formación rigurosa apoyada por el Estado, puesto que muchos de estos esfuerzos, proyectos e incluso maestras eran pagadas por los padres de familia.

Aunque en teoría, la fusión permitiría unificar criterios y un plan de estudios de 0 a 11° grado para que los niños y niñas no tuvieran problemas de adaptación en la secundaria, esta unificación significó en muchos casos que proyectos diseñados y pensados para

secundaria, se implementaron sin muchas adaptaciones en las primarias, mientras que lo hecho en la primaria difícilmente se escuchó en la secundaria.

Paralelamente, las instituciones educativas continuaron siendo asediadas por proyectos que ofrecen otras entidades, especialmente empresas privadas, y que son avalados por la SED para implantarse en los colegios quieran éstos o no. En especial, los convenios orientados a la formación para el trabajo y el espíritu empresarial están en auge en las instituciones, pero sin articulación con los PEI o con objetivos dispares. Son proyectos que impactan a una pequeña población estudiantil y además de carácter transitorio.

En este sentido, muchos docentes consideran que existe ahora una “proyectitis aguda”, puesto que si bien se han reducido los proyectos formulados por ellos, se han aumentado en algunos casos, como se dijo, los externos diseñados por universidades, colegios privados, cajas de compensación familiar, empresas y ONG. Este fenómeno, además de constreñir inevitablemente el uso del tiempo de las docentes, también limita la capacidad de pensar en proyectos novedosos o diferentes a los ya establecidos. Fruto de todo lo anterior los llamados proyectos transversales formulados en el PEI de todas las instituciones, se han quedado hoy más como un formalismo o un tema obligado de clase, que como proyectos verdaderamente estructurados y transversales. Algunas instituciones que no fueron fusionadas por distintas razones, han seguido la reflexión pedagógica y continúan diseñando proyectos innovadores o con su rutina.

Las reformas, según las docentes, privilegian el trabajo en aula, suponiendo que esto redundará en una mejor calidad. El imperativo en la actualidad es cumplir con las 22 horas de clase y llenar las restantes con espacios prefigurados. Como lo plantea un docente, se está presentando paulatinamente un “encerramiento institucional” (Taller de docentes Sede B- JT, República de Colombia) ya que, a propósito de las últimas normas se han disminuido considerablemente las salidas pedagógicas.

Si consideramos las escuelas como construcciones culturales y sociales, y no tanto como entidades racionales encaminadas al logro de determinadas metas, y si pensamos la colaboración como un proceso diverso y complejo que difícilmente puede ser impuesto, las fusiones no pueden ser vistas únicamente desde la perspectiva economicista y de la reingeniería. Los aspectos de tipo simbólico y ritual de las

relaciones interinstitucionales son vitales para la construcción de una dinámica cooperativa productiva a mediano plazo. Si esto es así con lo simbólico, mucho más con los aspectos propiamente pedagógicos –razón de ser de las instituciones- o con los contextos socioculturales o políticos que median la vida cotidiana y el quehacer de las escuelas. En este contexto la colaboración es algo más que una estrategia para hacer “más eficiente el sistema”. Como valor, es coherente con el proceso educativo, tanto si la consideramos desde una perspectiva ética, o como estrategia de desarrollo cognitivo, o como metodología para la interacción, como una organización del trabajo o como estrategia para la socialización.

#### *6.5.6. Las fusiones fuera de Bogotá*

El trabajo de campo en la ciudad de Barranquilla, en Soledad (Atlántico), en varios municipios del Oriente de Cundinamarca y en Sotaquirá (Boyacá) nos permiten afirmar que, una vez demostrado en Bogotá que las fusiones podían realizarse en breve tiempo y prácticamente sin inversión, se adoptó el modelo de implementación en el resto del país, cometiendo los mismos errores y atropellos.

Tanto en Barranquilla como en Soledad los funcionarios encargados afirmaron que “se contrató un estudio” para realizar las fusiones y que se hicieron de “una forma técnica”. Sin embargo fue imposible conocer dichos estudios, a pesar de solicitarlos formalmente en varias ocasiones e incluso dedicar un día completo a su búsqueda en el archivo de la Secretaría de Educación de Barranquilla y de entrevistarnos dos veces con una de las autoras.

En febrero de 2005, después de conversar con las funcionarias encargadas de la fusión en Soledad, una de ellas enfatizaba que las cosas había que hacerlas de una manera humanizada y que en Soledad las fusiones y los traslados fueron manejados muy bien, con respeto y que no hubo conflictos. Sin embargo, al terminar la charla, una exdirectora que había estado en silencio escuchando la conversación –obviamente afectada en su cargo de dirección- se me acercó y me dijo que era mentira, que había sido igual que en Bogotá.

En Barranquilla las fusiones se hicieron incluso con desconocimiento de las situaciones locales y legales. Por ejemplo en una fusión en la zona de Murillo suroccidente pusieron como rectora a una persona que no tenía legalizada su situación, pues no había sido posesionada en su cargo. Tales fueron los problemas que posteriormente tuvieron que emitir un acto administrativo para echar para atrás varias fusiones y recientemente salió otro acto administrativo para seguir ajustando. Álvaro Llanos, de la Unidad de Control, Seguimiento y Apoyo institucional, se justificó diciendo que había que “pasar las fusiones” –el documento- como fuera porque si no perdían las transferencias, “para salvar los recursos” (Conversaciones con Astrid Coronado, supervisora; este argumento recuerda la reunión con la gente del MEN y del BID con la que se inició este capítulo).

En el oriente de Cundinamarca asistimos al momento en que se estaban realizando las fusiones, con un “estudio” previo que consistió simplemente en una reunión con directoras de núcleo y rectoras a la cual no todas asistieron. La fusión en el municipio de Fosca, por ejemplo, se dio como un hecho cumplido y entonces cada uno de los actores trató de sacar provecho o ser menos perjudicado. Los rectores de los colegios negociaron entre ellos cómo se iban a repartir las escuelas rurales, de acuerdo a sus necesidades para mostrar el aumento de la cobertura en una región con crecimiento poblacional negativo por la migración hacia la capital. Los cálculos, por ejemplo, tenían que ver con lograr cifras de 500 estudiantes, pues cada grupo de 500 estudiantes daba derecho a un coordinador en la planta de personal. Para lograr la adhesión de las escuelas primarias hubo necesidad de realizar algunas “promesas” y compromisos. En el juego de los cargos directivos que aparecían y desaparecían también se sintió la presión del alcalde para favorecer a una profesora. En otros lugares, como en Quetame, las escuelas se opusieron a la fusión con un colegio de secundaria y tuvieron que establecer una “asociación” de 16 escuelas rurales.

La fusión aparentemente “beneficia -como decía el rector del colegio de Sotaquirá (Boyacá)- a los niños”; pero los niños, después de un año de fusión, no siempre perciben los beneficios, y las actividades conjuntas se reducen –una vez al año, si las hay- a “actos protocolarios, danzarios y deportivos”, como afirmaba elegantemente y en forma sonora un muchacho de 8º grado mientras plantábamos árboles en una actividad escolar en las afueras del colegio.

## 6.6. Eficiencia interna

En los años 90, en los documentos de Planeación Nacional empieza a usarse cada vez con mayor frecuencia el concepto de *eficiencia interna* entendida ésta como deserción, repitencia y número de alumnos por docente. Más aún, llega a asociarse un buen índice de eficiencia a la mejora en el desempeño de los estudiantes en las pruebas. El Plan de desarrollo de César Gaviria (1991), en la tabla 5 dice: "la mayor cobertura lograda por contratación de nuevo personal es el aumento por utilización de más recursos, mientras la ampliación debida al mejoramiento de la relación alumno-docente y a la disminución de la repitencia y la deserción es aumento por mayor eficiencia".

Sin embargo, hay que esperar al gobierno de Pastrana para que se tomen medidas radicales orientadas a mejorar la "eficiencia interna". En su Plan de desarrollo (1999) se dice:

"si se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7:17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende" (pág. 29). "El tiempo que tomaba hacer la primaria para quienes determinaron en 1994 era cinco punto seis años, un mes menos que para quienes le hicieron diez años antes, lo cual representa una reducción de 1.6%, pero el costo real para promover un alumno con primaria completa aumentó en 19%. Es decir, el sistema en primaria se ha hecho más caro y sólo un poco más eficiente" (pág. 31). "Es importante mejorar la eficiencia del gasto social para desarrollar el principio constitucional que hace de la educación un derecho fundamental" (pág. 33). Se ampliará la cobertura "con base en mejoras en eficiencia, mediante la reforma del actual esquema de asignación de recursos, aumentando progresivamente la relación de alumnos por docente (...) hasta un promedio del orden de 30" (pág. 56).

Es decir, el derecho a la educación se liga nuevamente a un problema de eficiencia y, en este caso, de eficiencia interna, que se resuelve aumentando la relación de número de alumnos por docente y modificando el mecanismo de asignación de recursos según los resultados de cobertura, calidad y logros de eficiencia.

### *6.6.1. Repitencia y extraedad*

Durante muchos años en la escuela colombiana convivieron niños de edades diferentes y la repitencia no fue siempre mal vista. Volviendo al caso de los Reichel-Dolmatoff las niñas “placeras” (de clase “alta” en ese contexto pueblerino) de Atánquez, a pesar de tener buenas calificaciones, repetían voluntariamente una y dos veces el mismo curso con el fin de prolongar su estadía en la escuela. Para ellas la escuela era un lugar agradable donde departir socialmente con otros niños y donde se aprendían una serie de habilidades sociales.

Según los cálculos del Ministerio de Educación repetir en el mismo plantel está asociado positivamente al desempeño de lenguaje de los niños de grado 5º en el sector urbano oficial (Bustamante Zamudio y Díaz Monroy 2003:148.133), es decir, que un cierto grado de repitencia mejora “la calidad” educativa porque, además, estimula la competencia entre los estudiantes. Guillermo Bustamante ha analizado con cuidado los documentos oficiales de los últimos quince años y muestra cómo la repitencia no es en realidad el mismo “objeto”, que dos repitencias no significan lo mismo, que existen muy diferentes “repitencias”, que es una cosa para el Distrito Capital y otra para el resto del país, una para el medio urbano y otra para el rural; es una si tiene que ver con los resultados en lenguaje y otra en matemáticas y que, por otra parte, el discurso oficial usa el mismo concepto para argumentar políticas contradictorias convirtiéndola en unos casos en efecto de la mala calidad, en otros en su causa, en otros –o al mismo tiempo- en un problema de eficiencia o eficacia, en otros en un problema de evaluación, en un problema pedagógico o en un problema extraescolar.

La introducción de los métodos de planificación económica y de cálculo, van a servir para convertir la extraedad y la repitencia en una ineficiencia del sistema, un indicio de su baja calidad, de su falta de pertinencia e incluso su causa. Un reconocido economista de la educación argumenta:

“En el 2000, el número de niños que asistía a primaria superaba en 500 mil a la población entre 7 y 11 años (4,5 millones), por los efectos acumulados de la repetición de cursos y la entrada tardía a la escuela. Por el contrario, en secundaria (12 a 17 años) hay 700 mil niños y jóvenes que no están siendo atendidos con educación (...) es necesario tomar medidas para lograr que todos cursen los diferentes niveles en el

momento oportuno, para lo cual son necesarias acciones relacionadas con el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la pertinencia de la educación (...) El desfase entre asistencia y la edad esperada.- El desfase significa que en el sistema escolar existen dos fenómenos indeseables: la repetición de cursos y la entrada tardía a la escuela que, en conjunto, pesan la tercera parte de la matrícula actual (...) La permanencia del desfase en la primaria y la secundaria significa que el sistema educativo cree que mantener a los niños en el sistema para su socialización y formación es menos importante que una exigencia de rendimiento escolar. Sin embargo, se mantiene la repetición sin que se haya mejorado apreciablemente la calidad. En los países de mayor desarrollo se busca, en la educación básica, que cada niño esté en el grado correspondiente a su edad y que el esfuerzo pedagógico del colegio se dirija a nivelar a los retrasados. Si se lograra llevar el desfase a cero, es decir, un sistema totalmente eficiente, sería posible atender al 88% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años” (Sarmiento Angulo et al. 2001:26.27.29.30).

La promoción flexible, que permitía a los niños promocionarse según su ritmo, se adoptó en el sector rural desde 1975 con la modalidad de Escuela nueva. Pero desde 1987 se introduce una nueva lógica orientada –no a la flexibilidad- sino a agilizar la circulación de los estudiantes por el sistema, inicialmente en la educación primaria: se denominó “promoción automática” (Decreto 1469/87). Los argumentos de la época señalaban como la causa de la repitencia y de la “baja calidad de la educación” a las formas numéricas de evaluar que desmotivaban a los estudiantes. Con esta estrategia se pretendía evitar la deserción y lograr que todos los niños terminaran su primaria. El Decreto 1860 de 1994 extiende la promoción automática a toda la educación básica, hasta 9º grado.

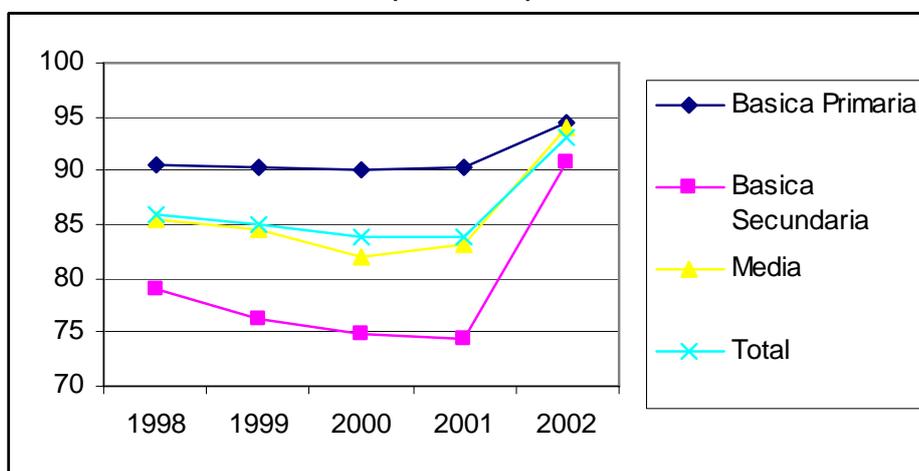
Con la promoción automática y el control de la extraedad se busca regular el flujo de circulación de los estudiantes por el sistema. Mecanismos para controlar que estén en la misma edad, que no empiecen tarde, que no haya repitencia, que salgan rápido.

-¿Cuál es el rango de edad para el ingreso a sexto grado?

-De tres años para acá, se puso un límite de trece años; antes entraba gente de quince y dieciséis años; con la aparición del nocturno consideramos que esos alumnos más viejos podrían estudiar allá. Ahora la edad de ingreso está entre los diez y once años, aunque hay algunos de catorce que entran por recomendaciones (entrevista con la orientadora del colegio de Galapa).

Sin embargo, y como señalaba el experto Sarmiento Angulo en su informe de 2001, las medidas tomadas hasta el año 2000 fueron insuficientes para eliminar la ineficiencia asociada a la repitencia. Por esta razón, en forma inmediata se estableció el mecanismo maestro para ello: El Decreto 230/2002 por el que se prohibía la repitencia en una tasa mayor al 5% por curso. Esto quiere decir que el 95% de los estudiantes “pasan” el año independientemente de sus avances académicos. El impacto de la medida en la eliminación de la repitencia fue inmediato. Veamos lo que pasó en Bogotá. El gráfico siguiente muestra cómo las tasas de aprobación venían descendiendo hasta el año de 2001, en el que se presenta una abrupta ruptura de la tendencia y un aumento de las tasas de aprobación para los distintos niveles escolares.

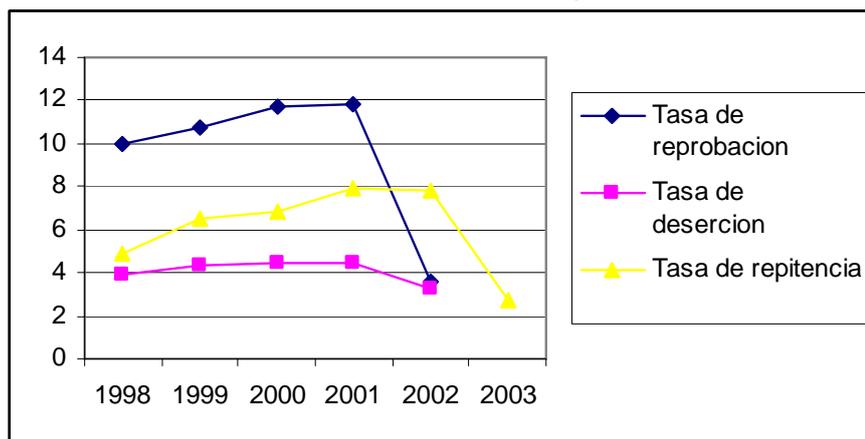
Gráfica 9. Tasas de aprobación por niveles. 1998 - 2002



Elaborado sobre cifras oficiales de la SED

De manera inversa, dicha tendencia también se observa con las tasas de repitencia y reprobación, las cuales venían aumentando hasta el 2001 y se redujeron sustancialmente en los últimos dos años.

Gráfica 10. Tasas de reprobación, deserción y repitencia. 1998 - 2002



Elaborado sobre cifras oficiales de la SED

De otro lado, en el Sistema Distrital había en el 2002 aproximadamente 57.000 estudiantes en extra-edad.

Las medidas que se han venido tomando tienen implicaciones muy complejas: por un lado se facilita la labor de planificación del nivel central al garantizar unas cifras estables en la repitencia; igualmente se logra garantizar el que los niños y jóvenes se mantengan dentro del “sistema” y no salgan expulsados por bajas calificaciones o por desmotivación al no avanzar en su promoción, lo cual es deseable desde cierto punto de vista. Pero también desestimula el estudio pues pasan los que estudian y los que no. Además elimina el arma fundamental de control del docente sobre sus estudiantes: la calificación que tiene consecuencias en la promoción. Por otro lado, el otro mecanismo que posibilitaba mantener la disciplina y el ritmo de trabajo era la expulsión, pero que perdió su contundencia por las numerosas tutelas que se interpusieron por estudiantes y padres de familia con fundamento en el derecho a la educación. Obviamente estas medidas tienen un gran impacto en el control disciplinario, en la exigencia académica y en la calidad en términos de “aprendizaje”. Igualmente se ve afectada la autonomía de la maestra y de la institución para evaluar, sancionar, promocionar y graduar a los estudiantes. La medida, en teoría, podría producir una “liberación” de la profesora de la aplicación de la evaluación-sanción y orientarla hacia una docencia más centrada en el placer del aprender y pensar por sí mismos, pero esto no es fácil y no a todos los estudiantes les interesa pasar varias horas de su día encerrados y hacinados en un salón con unos 50 compañeros y con pocos recursos “disfrutando el aprender”. El hacinamiento en las aulas con el incremento en la agresividad a él asociado, la pérdida de los mecanismos de estímulo y control tradicionales, el desestímulo laboral de las

docentes, la caída del mito del progreso social individual y el ascenso social a través del estudio por la profundización del desempleo, han producido en realidad un desencanto y desinterés mutuo entre maestras y estudiantes, en especial desde el grado 5° en adelante.

“Yo he visto mucho cambio en la forma en que [los estudiantes] reciben el conocimiento; metodologías que antes funcionaban en forma excelente, ahora para nada (...) uno se actualiza ahorita más que unos años interiores, pero el impacto en los estudiantes como que no [se ve] y es básicamente porque el estudiante está pensando en que todos pasamos, entonces como que no hay esa preocupación” (Profesora, taller área de ciencias 3/09/04).

Incluso se dice que “ese 5% también ha generado irresponsabilidad por parte de los padres, porque el padre de familia ha dejado solo a su chico, ya no se interesa de caminar al lado de él, en el aprendizaje, en la formación, sino lo ha dejado solo, a responsabilidad del docente porque sabe que su niño con ese 5% no va a perder el año”. (Profesora, taller área de ciencias 3/09/04).

En uno de los colegios visitados se presenta el caso de cursos en los que el 50% de los estudiantes o más, pierden más de cuatro materias, situación que ha influido más en algunos docentes para que disminuyan la exigencia en las clases, en lugar de los estudiantes por mejorar sus resultados académicos. Incluso existen casos de padres de familia que solicitan expresamente a la institución que no promuevan a su hijo o hija porque no consideran que cuente con las capacidades, los conocimientos o que no ha realizado el esfuerzo suficiente para continuar con su ciclo educativo. Esta nueva situación influye en la política de la recuperación, ya que cada vez menos estudiantes se presentan a recuperar sus materias perdidas. La decisión que se ha tomado como institución es promoverlos pero colocando una nota en el expediente aclarando que se hace por ley y no porque realmente haya alcanzado los aprendizajes previstos para el grado.

Para la mayoría de las docentes la reforma que consideran más negativa en los últimos años –más incluso que la reforma del Estatuto Docente o su desmejoramiento laboral– ha sido precisamente la del cambio de criterios en la promoción de los estudiantes. Más del 80% de las encuestadas concuerdan en que ha sido una reforma muy negativa o negativa. Los estudiantes, aunque aparentemente podrían ser beneficiados por esta estrategia, tienen una posición dividida en tres partes casi iguales: los que están a favor, los que consideran que no les afecta la medida, y los que la consideran negativa. Para una minoría de las docentes, el Decreto 230 era una necesidad y “no es más que una

respuesta a la problemática social de la reprobación” (Entrevista a docente, 15/09/04) a la que la institución tiene que dar una respuesta.

### *6.6.2. El parámetro*

Al mismo tiempo que se ajustaba la eficiencia interna del sistema facilitando la circulación de los estudiantes por él, también se utilizó la estrategia de redistribuir la fuerza laboral, es decir, cambiar la ratio número de estudiantes por docente. Es lo que las directivas y docentes denominan –a veces con resignación, a veces con fastidio- “el parámetro”.

Si eficiencia es hacer más con menos o con lo mismo, desde la época del método lancasteriano en el siglo XVIII se habían probado mecanismos para que con un solo profesor se atendieran hasta 500 estudiantes. Sin embargo, a pesar de las bondades del método para la época, las ideas pedagógicas de finales del XIX centradas en el desarrollo del niño fueron contundentes en desestimar los beneficios de la masificación. Tanto es así que durante años la UNESCO –y luego la OCDE- consideraron que una ratio baja era un indicador de la “calidad” de la educación en un país determinado.

La primacía de las ideas neoliberales y el relevo de la UNESCO por el Banco Mundial desde los 80 motivaron una serie de estudios “técnicos” orientados a demostrar que la variable ratio número de docentes por alumno no era significativa en la calidad o a indagar hasta qué punto se podía elevar este valor asociado a la eficiencia sin afectar notoriamente la calidad, obviamente entendida esta última en forma restrictiva como resultados en las pruebas estandarizadas. Los resultados de estas investigaciones no sólo se difundieron por los medios académicos e institucionales sino por los medios de comunicación:

-Rectora: la semana pasada escuché, claro, no alcancé a escuchar temprano porque ya llegaba Ana Cristina, pero en Melodía estéreo [una emisora popular entre los adultos con música instrumental en formato gran orquesta] estaban precisamente debatiendo eso que acababa Harvard de hacer una investigación donde había echado a tierra esa teoría de que el número de alumnos influye en la calidad, que no importaba el número de alumnos porque tenía la experiencia, que yo no sé qué, iba nombrando ahí. La semana pasada estaban comentando

eso, entonces yo pensé: “¿esto no se lo ingenió la Ministra?”. Ya quién sabe qué investigación, y ahora le van a hacer toda la publicidad para decir “bueno, sigan como están” (Tertulia de directivos 13/08/2003).<sup>160</sup>

Igualmente –como también señalamos anteriormente- las docentes en general fueron culpabilizadas de la ineficiencia del sistema desde el Departamento Nacional de Planeación:

"Más del 80% de los recursos sectoriales se orienta el pago de docentes, reduciendo el margen de financiación de otros gastos recurrentes (los textos y útiles escolares) requeridos para mejorar la calidad la educación y a través de esta, para mejorar la eficiencia interna del sistema" (Rosas Vega y al. 1996).

Guillermo Bustamante, en su excelente estudio sobre los factores asociables al desempeño de los estudiantes en las pruebas en Colombia ha mostrado que, si bien en algunos aspectos no hay una correlación muy clara entre el número de estudiantes por profesor y los resultados, en otros incluso de la misma área o asignatura sí la hay. En concreto, por poner un ejemplo del área de lenguaje, la interpretación literal de los textos es ligeramente superior en los grupos de muchos estudiantes, pero el desempeño crítico-intertextual es superior entre quienes tienen pocos estudiantes (2003:140). Según él las investigaciones desconocen que

"el factor número de alumnos por docentes no significa lo mismo en todos los casos (por ejemplo: edad, área, escala), y que por tal razón no se lo puede tomar como universal y homogéneo (...) Eficiencia interna y la evaluación masiva pueden ir en detrimento de la comprensión de la especificidad de este factor: dado que cierto estrés de docentes y alumnos, que las agresiones y que el exceso de trabajo están ligados a clases numerosas, la Unesco (1998 pág. 59) piensa que ‘la cuestión del número de alumnos por clase debe situarse en un contexto más amplio que el de los meros resultados cognoscitivos’... sin embargo, en estas evaluaciones de la calidad se lo acusa con desempeño. Por otro lado, ‘teniendo en cuenta los hechos observados hasta la fecha, sería aconsejable que los responsables de las políticas educativas y de las políticas en general favorecieran las clases pequeñas’ pág. 59" (2003:162.163).

El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación estimaron en 1999 el promedio del número de alumnos por docente en Colombia en 22 para el

---

<sup>160</sup> *Empresarios por la educación* también difundió este tipo de investigaciones en un especial en el periódico *El tiempo*.

sector oficial y 19 para el sector privado. Obviamente, estos promedios incluyen a las directivas y personal docente de apoyo, y ocultan la diversidad que se encuentra al interior tanto de los colegios públicos y como de los privados. Por ejemplo, en las zonas rurales estos promedios suelen ser mucho más bajos, y se compensan con los más altos de las zonas urbanas.

En esta época se pasó en primaria de una ratio de 1.3 a 1.1 docentes por curso y de 1.7 a 1.36 en secundaria y media no técnica. Es decir, que entre 1999 y 2001 se incrementó la relación alumno/docente de 22,9 a 26,4 y al finalizar el 2002 alcanzó a 27,22.

**Tabla 12. Parámetros alumnos-docente**

<b>PARÁMETROS ALUMNOS-DOCENTE POR GRUPOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO</b>				
	Preescolar	Primaria	Secundaria y media académica	Media técnica
<b>Decretos 1850 y 3020 de 2002</b>				
Asignación académica semanal de los estudiantes (Artículo 2o)	20	25	30	35
Asignación académica semanal de los docentes (Artículo 5o)	20	25	22	20
<b>Número de docentes por grupo</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>

Fuente: SED. Subdirección de Análisis Sectorial (con base en legislación).

De las 15 estrategias implementadas en las reformas sobre las que se consultaron en las encuestas a directivas y docentes de Bogotá, el cambio en el parámetro es la que recibe una valoración más negativa por parte de las coordinadoras (más del 50% como muy negativa, y casi el 90% como negativa o muy negativa), docentes (83%) y rectoras (casi el 80%).

En la encuesta que realizamos a estudiantes de grado 11° en todo Bogotá en el 2004, el aumento del número de estudiantes por salón que supuso introducir 333.000 estudiantes más en las mismas aulas del sector estatal, es algo que el 40% de los estudiantes encuestados ven como muy negativo o negativo. No obstante, el 23% considera que este incremento en el número de estudiantes por aula no los afectó. Hay que anotar que tal vez los estudiantes de grado 11° fueron los menos perjudicados pues en estos grados la deserción acumulada alivia la presión. Las docentes fueron tal vez los más afectados, como veremos en detalle más adelante, e incluso atribuyen el aumento de enfermedades mentales, estrés y depresión en el magisterio a este tipo de medidas.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Además de haber oído estos argumentos en muchas conversaciones con docentes, el periódico *El Tiempo* organizó un foro virtual en su página WEB ante la noticia del grave deterioro de la salud

Al aumentar el número de estudiantes por aula algunas docentes “sobraron” y se acudieron a diferentes tácticas para cooptar a los estudiantes de otras instituciones o sedes del sector oficial. Por ejemplo, en un colegio de Bogotá (República de Venezuela), los profesores de la mañana tomaron las listas de estudiantes para matricularse de varias sedes que habían sido publicadas en la cartelera y procedieron a llamar por teléfono a los estudiantes ofreciéndoles su sede con el fin de completar los parámetros. En los procesos de integración o fusión institucional en el año 2002 se presentaron situaciones similares. Un caso bastante frecuente fue que la sede principal de la institución centralizó el proceso de matrículas, tomaron los niños de las otras sedes, completaron los parámetros de esa sede, dejando a las otras sin estudiantes suficientes y, en consecuencia, “sobraron docentes” que fueron trasladados. También se utilizaron estrategias publicitarias para atraer a los niños y jóvenes, ejerciendo a la vez presiones a través de los padres de familia, ante los CADEL y la misma SED para lograr los mínimos de parámetros y estabilidad organizativa de la institución. A ello se suma el hecho de que a veces los estudiantes antiguos no se matriculaban dentro de los cronogramas establecidos, en algunos casos por dificultades de orden económico de las familias, en otros por indiferencia de sus padres o acudientes. La administración central habló de “crear cultura de la oportunidad en la matrícula”. La presión local por matricular a tiempo obedecía a su vez a la presión del Ministerio de Educación pues si se incumplían las fechas se ponían en peligro las participaciones (recursos).

Finalmente, las nuevas Instituciones Educativas Distritales (IED), fusionadas, se han convertido en macro instituciones inmanejables y, por la presión del aumento de cobertura y del parámetro, en lugares de hacinamiento, como por ejemplo el colegio Aquileo Parra, con una planta física para no más de 1800 estudiantes, que actualmente cobija a 3000. Igualmente la desaparición en muchos casos de la jornada única o extendida que se había empezado a recuperar y el regreso a la doble y triple jornada ha afectado, no sólo a los estudiantes, sino a las instituciones en su identidad, conservación de la planta física, y ha complicado la organización en el uso de los espacios.

---

de las docentes en Bogotá aparecida en ese medio el día 12 de mayo de 2005. El día 13 había medio centenar de mensajes, muchos de los cuales –escritos por docentes- atribuían los males del magisterio al hacinamiento en las aulas.

En realidad, las diferentes estrategias se acabalaron logrando un resultado impresionante. Paradójicamente, este acabalgamiento de estrategias también produce efectos perversos e incluso contrarios al buscado. Por ejemplo, el hacinamiento se está ya convirtiendo -como advierte el Defensor del Pueblo- en una causa importante de la deserción. Las medidas adoptadas atraen a los niños y jóvenes a la escuela, pero la misma escuela los expulsará en poco tiempo como resultado de ese esfuerzo por incluirlos.

#### Política de cobertura causa deserción escolar

El Tiempo. 3/13/2004.- Un estudio de la Defensoría del Pueblo señala que la deserción aumentó en el sector oficial, especialmente en secundaria, donde pasó del 4,2 por ciento al 6,3 por ciento. Los problemas económicos y de adaptación, la calidad de vida y la falta de creatividad de los maestros para retener a los estudiantes, habían sido señalados hasta ahora como las principales causas de la deserción escolar. Pero un informe presentado ayer por la Defensoría del Pueblo señala que políticas educativas como la ampliación de la cobertura también son responsables.

Algunos directivos, no obstante, consideran que a veces había razones para aplicar algunas de estas medidas porque se había “dado papaya”<sup>162</sup> pues en ocasiones las docentes y directivas habían abusado de su autonomía. Además reconocen que Cecilia M<sup>a</sup> Vélez fue inflexible en la aplicación de las medidas, que no hizo excepciones.

En otras regiones las políticas fueron similares. Las docentes “sobrantes” como resultado del parámetro y de las fusiones fueron reubicadas en cualquier parte de la ciudad (o enviadas a escuelas rurales en las cabeceras municipales), por la “necesidad del servicio”. En este caso, nadie se quería ir y las “tácticas” –en el sentido de Certeau- que se presentaron fueron diversas: el traslado por decisión unilateral de la rectora (que suele favorecer a sus amigas); el espectáculo deplorable de las acusaciones entre profesoras, o la búsqueda de razones más o menos inverosímiles, para inclinar la balanza de la decisión a su favor: en últimas “vender” su imagen y ganar la competencia en el mercado laboral al interior de las mismas maestras estatales. Otra táctica que se ha observado es la reubicación funcional de las docentes: por ejemplo, ya que el Estado ha decidido dejar de asumir los costos del profesorado en áreas como

---

<sup>162</sup> “Dar papaya” es una expresión coloquial colombiana que se refiere a dar pie o motivo para que a uno lo castiguen o se aprovechen. Por ejemplo, una persona que no cuida sus pertenencias en un lugar público, da papaya para que lo roben. Es decir, se culpabiliza a la víctima y no al victimario.

educación física o artes en la primaria, las profesoras –con título universitario especializado, pero ahora convertidas en profesoras de aula (generalistas)- han asumido nuevos cursos abiertos por la institución para evitar su traslado; en la secundaria, la supuesta búsqueda de la “eficiencia en el uso del recurso humano”, ha llevado a que profesoras de música enseñen sociales o física, entre otras curiosidades. Otra táctica ha consistido –en especial en regiones donde el control central es menos acuciante- en mantener algunas plantas de personal vinculando a las profesoras “sobrantes” a actividades en jornadas ampliadas, en proyectos de extensión a la comunidad (escuelas de adultos, por ejemplo), lo cual ha exigido a las profesoras flexibilizar su jornada laboral, porque -como decía un Director de núcleo de una región rural (Sotaquirá, Boyacá)- “¿Cómo mando a un amigo que conozco desde hace 20 años y que vive en el pueblo a que se vaya a una escuela en el monte?” (en esta zona esas escuelas están a tres y cuatro horas de camino en caballo). Adicionalmente, los traslados se han convertido hoy en una especie de penalización pues, con el fin de ahorrar gastos, se han eliminado los estímulos por ruralidad (en unos casos primas, en otros tiempo doble para el ascenso en el escalafón).

El discurso de la competitividad también ha llegado incluso a los pequeños municipios. Y en la práctica las maestras tratan de conservar su puesto y compiten por los estudiantes, no con calidad, sino ofreciendo “becas” y costos más bajos –por ejemplo en material educativo, o en las cuotas de la asociación de padres-. En un municipio con un solo colegio y una escuela en la cabecera municipal, la competencia se da entre el preescolar de la escuela y las guarderías del Bienestar Familiar, competencia que estas últimas llevan ganada pues exigen menos gastos en material (cartulinas, colores...) que aquél. Para el próximo año, probablemente se cerrará el preescolar del colegio, según afirmó la coordinadora del Pablo VI de Sotaquirá. En este municipio el colegio no compete con otros colegios municipales pues es el único, sino con los de las ciudades cercanas, a menos de 40 minutos en carro. Los padres que tienen plata envían a sus hijos a otras partes, mientras que los campesinos de las veredas cercanas, sin poder adquisitivo para pagar un transporte a un lugar más lejano y pagar un almuerzo en la ciudad, son los que realmente llenan los cupos del colegio municipal (seis buses diariamente alimentan este flujo del campo hacia el pueblo).

La situación provocada en el magisterio fue tan grave que la prensa de finales del 2004 y comienzos del 2005 la recogió en sus titulares en casi todo el país en forma dramática: “Se buscan niños que quieran estudiar” (*El Tiempo*. 2/28/2005), “En Tunja buscan 5 mil estudiantes para que vayan al colegio” (*El Tiempo*, 02/03/2004), “Maratónica jornada de matrículas en Pamplona” (*La Opinión*. 1/28/2005), “A la cacería de alumnos en Arauca” (*El Tiempo*. 12/17/2004), “Las aulas se deben llenar, pero no todas estiran” (*El Colombiano*, Medellín. 2004/03/17).

La presión por el parámetro y los estímulos a los gobernadores por ampliación de cobertura forzaron la situación y también destaparon algunas situaciones irregulares en algunas regiones del país que se advierten en las notas de prensa citadas y en la defensa convencida de otra “dama de hierro” de la administración educativa en Soledad:

-Carlos: ¿y qué cambios siente que ha habido en la planta en estos años?

-Manuela: ¡Uy, ha sido bárbaro! [Sonríe]. ¿En qué sentido ha crecido? No, ha decrecido en algunas porque les sobraban muchos maestros por parámetros 3020. De pronto en un tiempo el Departamento lo que hacía era nombrar gente y meter gente. Al rector le mandaban la gente y pues le quitaba carguita a uno y le ponía al otro. Entonces nadie tenía la carga completa porque el rector, si el Gobernador le mandaba gente, él la recibía. Como no había parámetros ni nada... y los aseadores, los porteros, todos esos, si el Gobernador nombraba, allá iban a parar a la escuela y ellos chévere porque los rectores los acomodaban. Pero cuando ya vino la organización del 3020 sí ya las cosas fueron a otro precio (Entrevista a Directora de Núcleo de Soledad, 9/02/2005).

Hay que anotar que en más de veinte años de visitar escuelas en varios lugares del país –si se exceptúan algunas escuelas rurales muy apartadas- hemos encontrado más bien hacinamiento en las aulas. Estas situaciones que denunciaba Manuela no eran generalizadas pero –como decía una supervisora de Bogotá- “dieron papaya”, sirvieron de pretexto y escándalo para tomar una serie de medidas generalizadas que no consultaron las dinámicas locales y los proyectos pedagógicos de las instituciones, como argumentaban otros docentes de Soledad.

El “parámetro” ha sido la herramienta de gobierno más efectiva para aumentar la cobertura sin aumentar la inversión, desbordando las expectativas pues ha puesto en zonas rurales y que sufren procesos de despoblamiento a Gobernadores, Alcaldes, funcionarios y maestras a buscar los estudiantes hasta en sus casas, a convencerlos de

que estudien e incluso a ofrecerles beneficios económicos; en grandes ciudades donde la demanda es alta ha hacinado 50 estudiantes en aulas diseñadas para 30, con el riesgo de masificar todavía más la educación y deshumanizando ese “servicio de humanos”, como nos decía José Rivera, un docente de Soledad.

"Juzgar la educación por la inversión decreciente y la máxima producción, hace que resulten irrelevantes los sujetos involucrados y la cultura la cual pertenece en tal contexto, calidad sería mostrar que se alcanzan los objetivos propuestos -no importa si son legítimos- y que para ello se invierte cada vez menos porque, con los mismos recursos, los objetivos mesurables se incrementan -no importa a costa de qué-" (Bustamante Zamudio 2003:145).

### *6.6.3. Deserción y ausentismo*

Al aumentar el número de docentes por alumno (parámetro) al concentrar el servicio educativo financiado por el Estado en los estratos uno, dos y tres (focalización), y al premiar a los gobernadores y alcaldes que muestran resultados en el aumento de cobertura (estímulos fiscales) se espera alcanzar la meta de la cobertura total. Igualmente, si se reduce la tasa de repitencia, se eliminará el “peso” de estos estudiantes en la disminución de la cobertura. El problema ahora es afrontar los índices de deserción, es decir, evitar que los que ingresan abandonen.

La deserción es denominada por los economistas de la educación como eficiencia interna bruta y se expresa también en las “tasas de retención” en el sistema. En páginas anteriores mencionamos las tasas de deserción en Bogotá en diferentes años (ver Gráfica 10). Aquí nos aproximaremos, a partir del trabajo de campo, a la forma como se percibe el fenómeno en el nivel local por parte de algunos actores en provincia, pues ya hablamos del caso de Bogotá a través de los resultados en encuestas de opinión (ver §5.2).

En el municipio de Fosca (Oriente de Cundinamarca) directivas y docentes señalaban en el 2004 como problema el constante cambio de estudiantes entre las escuelas, debido en buena parte a que se trata de una población flotante que se mueve según las

condiciones laborales reinantes y que, en este municipio no son las mejores. Las profesoras de las escuelas rurales comentaban que había niños con problemas de aprendizaje y algunos con “retardo mental”; en muchos casos los padres o familiares cercanos de estos niños deciden no enviarlos a la escuela pues consideran que nada van a aprender y también tienen temor de que el niño sea rechazado. En el colegio María Medina, en la cabecera municipal, los estudiantes con conductas que entran en conflicto con profesores o con la institución, si no resuelven el conflicto, suelen abandonar la institución dejando los estudios o ingresando a otro colegio, normalmente al CODER, un agropecuario en las afueras (a 1 km.). A las alumnas embarazadas “se les sugiere que se ocupen de sus hijos, que asuman la responsabilidad de sus actos”. En este municipio la población escolar para el año 2003 correspondió a 1502 estudiantes, atendidos por 73 docentes, aunque el potencial de alumnos se calcula en 1800; por lo tanto se estima que están fuera del sistema educativo unos 300 niños en edad escolar. Varios profesores señalaron que en la cabecera municipal está aumentando el número de niños sin escolarizar, que desde hace tiempo se ha solicitado al Personero Municipal que tome cartas en el asunto, pero no ha sido efectivo. “Yo veo mucho niño en la casa y uno los ve en la calle haciendo nada, tenemos que traerlos a la escuela”, dice la representante de los exalumnos en el Consejo Directivo. Según cifras oficiales del Plan de desarrollo del municipio la inasistencia escolar está calculada en un 10% total, en un 3,70% en la zona urbana y en un 11,30% rural.

No muy lejos de allí, en el municipio de Une, existen algunos días críticos como los lunes, cuando baja la asistencia a clases en algunas veredas ya que los niños y niñas acompañan a sus padres al mercado de fin de semana en el pueblo y no alcanzan a volver con suficiente tiempo o ánimo para ir a clase. Se dice que en el municipio la felicidad fluctúa con los precios de la papa; cuando éstos bajan, muchos niños se ven forzados a abandonar la escuela para ayudar a jornalear o -dependiendo de su edad- para ayudar a sus madres a conseguir hierbas medicinales en las orillas de las carreteras para vender en el mercado. Muchos campesinos minifundistas deben jornalear para completar sus ingresos y en época de cosecha la demanda de mano de obra aumenta por parte de los medianos y grandes cultivadores de papa, cebolla y zanahoria. En estas épocas se da una “deserción parcial” de algunos alumnos, que no abandonan la escuela del todo pero sí se ausentan por motivo del jornaleo. Según la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca para el municipio de Une en año 2000, había un

total de 1507 estudiantes matriculados, de los cuales el 75% estaban ubicados en la zona urbana y solo el 25% en la zona rural. La población en edad escolar era de 2068 niños; comparando con la población matriculada existe una inasistencia del 27.2%. Dentro del informe de matrícula y promoción según grados del año 2000 la deserción estudiantil promedio para el municipio de Une fue de 6.3% y reprobaron el 12%, siendo la primaria la que mayor por porcentaje de deserción presenta.

En el sector urbano el panorama, como lo recoge la prensa, es similar: “La pobreza no deja estudiar a muchos niños en Medellín” (*El Meridiano*, Medellín, 4/21/2004), “Altos niveles de deserción escolar en el Cesar” (*El Herald*, Barranquilla, 09/02/2004), “Atacarán deserción escolar” (*El Espacio*, Bogotá, 1/20/2005), “Que le paguen poco, pero que estudie” (*El Tiempo*, 2/25/2005).

Si bien es claro para la administración que los niños abandonan básicamente por razones económicas –y en las regiones de mayor conflicto por razones políticas y de violencia,<sup>163</sup> en un estudio realizado por el MEN junto con la U. de Harvard en torno a las Pruebas SABER para encontrar las causas de la repitencia se excluyeron zonas con problemas de orden público de difícil acceso. El programa rural de Escuela Nueva, innovación colombiana que es una y otra vez puesta como ejemplo para los países latinoamericanos y “en desarrollo”, se basa en guías individuales que facilitan el trabajo en las escuelas unitarias (varios niveles atendidos por un solo profesor) y el avance individual de cada niño. De esa forma se minimizaría el impacto del ausentismo escolar. Sin embargo

"cuando se habla de ausentismo de los estudiantes (Ministerio de Educación Nacional 1997) -cuyas causas son, por ejemplo, cuidar a los hermanos o trabajar-, casi siempre asociado negativamente al desempeño en la zona rural, se homogeneizan lo rural y lo urbano, es decir el procedimiento contrario a la creación de la Escuela Nueva por el mismo gobierno: ésta se creó justamente para permitir, entre otros, las labores de los niños campesinos. La especificidad de la modalidad en mención se sigue desconociendo cuando se afirma en la pág. 49 que ‘esa socialización del conocimiento que se vive en clase, no puede ser recuperada’; es decir que los efectos del ausentismo son irreversibles, siendo que la flexibilidad y el sistema de las guías se inventó y se

---

<sup>163</sup> El plan educativo para la paz (Departamento Nacional de Planeación, 1999) afirma "las causas de la inexistencia escolar son diversas. Por un lado se encuentran las restricciones de la oferta, como la falta de cupos y la distancia de la escuela a la población demandante. Por otro, las restricciones de la demanda, derivadas de la necesidad de trabajar, los costos educativos, la falta de pertinencia de los contenidos educativos y los problemas sociales causados por el conflicto armado" pág. 7

esgrime como un gran logro para que las ausencias fueran compensadas" (Bustamante Zamudio y Díaz Monroy 2003:153).

El énfasis en estos últimos años en los programas de restaurantes escolares y de refrigerios, así como los subsidios en metálico a los niños que asisten regularmente a la escuela, muestran que la "eficiencia interna" no es tan interna, pero cuando se habla del fracaso escolar pareciera que es un problema del estudiante, de su conducta, de su falta de interés, de las docentes incompetentes, de los colegios. Una valoración moral y una culpa se construyen sobre los estudiantes que abandonan la escuela y sobre sus maestras, culpa que éstas últimas tratan de paliar con frecuencia –como vimos en testimonios anteriores– pagándoles el restaurante y con actitudes maternas y paternalistas. Se presupone prejuiciosamente que "quien permanece en la escuela es juicioso, no ha perdido años (o está arrepentido de haberlo hecho), está más adaptado, aprende más, y viceversa" (Bustamante Zamudio y Díaz Monroy 2003:158). Es decir, que se valora la fidelidad a la institución y se condena y culpabiliza a niños, padres y estudiantes por el cambio y la dedicación a labores no escolares, una práctica que ya habíamos visto en el trabajo de los esposos Reichel-Dolmatoff en el Caribe colombiano a mediados de los años 50.

"Entender la permanencia en escuela como equidad y tratar de producirla desde la educación, es negarse a plantear que el asunto es estructural: los problemas que obligan, en muchos casos, a que un niño abandone la escuela tal vez no sean fundamentalmente educativos, sino sociales; y aún los factores educativos tendrían que ver con asuntos sociales" (Bustamante Zamudio y Díaz Monroy 2003:150).

#### 6.6.4. *El "efecto de centro"*

Un concepto mucho más complejo que los anteriores y más movilizador para los actores, pero también relacionado con la idea de la eficiencia interna es el que apunta a identificar las claves o factores de la organización interna de una escuela que la convierten en "exitosa" o eficiente en la producción del servicio educativo. Desde el punto de vista de los estudios que se han realizado para encontrar esta especie de llave del éxito o piedra filosofal de la gestión escolar, podemos distinguir tres grandes enfoques, dos anglosajones y uno francés. Su origen sociológico estuvo en el polémico segundo informe Coleman (basado en la encuesta nacional *High School and Beyond*, y al

cual ya nos hemos referido en páginas anteriores) que señalaba el “éxito” académico de las escuelas católicas privadas en EEUU frente a las escuelas públicas y a las de otras confesiones o no confesionales (Coleman, Hoffer, y Kilgore 1982).

En esta línea se mueve el denominado *School Effectiveness Research Paradigm*, que es el movimiento de investigación más extendido y el que sustenta las políticas públicas de los organismos internacionales por su enfoque positivista en el que se aíslan variables en diferentes modelos estadísticos para tratar de correlacionar los *input* (variables de entrada como tipo de instalaciones, número de estudiantes por profesor, tipo de liderazgo del director, horarios, uso de computadores, cultura corporativa...) con los *output* (variables de salida como resultados de los estudiantes en las pruebas, disminución de los costos por estudiante, satisfacción de los padres de familia o de los estudiantes expresada en un cuestionario, posición en los ranking escolares...). Este paradigma nos recuerda los modelos de investigación didáctica de los 70 de tipo proceso-producto ligados al auge del conductismo y del diseño curricular centrado en objetivos observables (Pérez Gómez 1998:148) (Maureira T. 1997) que en Colombia se denominó “tecnología educativa”.

Desde esta perspectiva se ha intentado cuantificar el impacto de las mejoras en las variables internas de la escuela en los resultados en las pruebas de los estudiantes, es decir, hasta dónde puede llegar el efecto de centro. El economista Alfredo Sarmiento, retomando la literatura internacional y la colombiana asegura que tienen mucho más peso en los resultados el medio sociocultural del estudiante, es decir, su capital cultural y social, que el conjunto de las variables que puede controlar una escuela. A éste último se le puede atribuir apenas un efecto de cerca del 30% (Sarmiento, Becerra, y González 2000).

Una buena parte de la incipiente literatura iberoamericana –y mundial- sobre la dirección escolar, y que hasta ahora trata de abandonar los modelos administrativos clásicos, se esfuerza por encontrar la piedra filosofal de la gestión escolar entre los listados que caracterizan las escuelas eficaces y las exitosas. Los listados, asumidos acríticamente, se acompañan a veces de algunos estudios de caso locales ejemplares que, obviamente, los corroboran. Aunque nadie lo diga explícitamente, estos listados se presentan como un programa de acción imperativo para las directivas docentes. No se

trata de negar la importancia –aunque hay que dudar de su “efectividad”- de muchos de los factores señalados por los estudios de las escuelas eficaces:

“liderazgo fuerte, competente y positivo; alto grado de expectativas sobre los estudiantes, docentes y la propia escuela; reforzamiento positivo de las conductas, control de los estudiantes, atención prioritaria a las actividades de enseñanza-aprendizaje; atención personalizada, sentido de pertenencia, participación en la gestión y en la vida del centro, espíritu de identidad colegiada... así como de otros muchos que se pueden identificar. El problema reside (...) en la pretensión de que de modo objetivo y automático compongan un mecanismo que garantice la eficacia” (Pérez Gómez 1998:150) (ver también Borrell Felip 1988:85-93).

En primer lugar porque cada factor se entiende y se lleva a la práctica de manera diferente según el contexto y la intencionalidad: ¿cómo establecer las fronteras claras y precisas -fuera de los contextos y las intenciones que les dan sentido- entre liderazgo fuerte y autoritarismo; o entre intromisión, control, evaluación, seguimiento y acompañamiento? Y en segundo lugar, porque ¿de qué tipo de eficacia y eficiencia estamos hablando: económica, social, sistémica, política o simbólica, de corto o de largo plazo, previsible o imprevisible? ¿Son compatibles unas con otras? Este paradigma coincide con lo que Díaz de Rada ha denominado la “visión instrumental de la enseñanza”:

“la visión instrumental de las instituciones formalizadas (que normalmente se ve respaldada por las interpretaciones científicas del mundo social) se muestra reticente a considerar lo específico, lo divergente o lo imprevisible, incorporándolo en todo caso a una *expectativa de normalización*. A partir de este momento, la institución no se concibe ya como un proceso de interacciones *sociales* efectivas y localmente mediadas, sino como un *programa* de acción: un programa ideal montado sobre criterios universales, ahistóricos y descontextualizados, de equivalencia funcional. La pretensión universalista pasa a ser interpretada *a fortiori* como una realidad empírica, como la propiedad fundamental a destacar en toda forma de acción institucional (...). Es así como el universalismo ideal de nuestras instituciones modernas tiende a cancelar cualquier reflexión sobre su propia especificidad histórica, y a trasladar a un segundo orden la investigación sobre los ámbitos concretos y diferenciales en los que dicha visión ideal *se realiza*.” (Díaz de Rada 1996:15, inclinada en el original).<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> En relación con lo anterior no deja de ser interesante anotar el hecho de la ausencia de historia o su subvaloración en la mayoría de los colegios oficiales, que contrasta con la gran importancia que a ella le conceden los colegios privados de elite.

Un segundo movimiento de investigación en esta misma línea (*Successful school improvement*), más influenciado por la sociología cualitativa, y en el que se destaca la figura del canadiense Michel Fullan, se ha preocupado no sólo por los resultados en un modelo input-output, por la eficacia, sino por internarse en el mundo de la escuela, analizar los procesos y detectar las variables que producen mejoramiento en las escuelas exitosas. Analizan los procesos, el papel de las personas, los recursos. Las innovaciones las consideran como un proceso con sus fases características (adopción, implantación e institucionalización) (Maureira T. 1997).

En este mismo sentido irían tal vez los trabajos sobre cómo las formas institucionales condicionan la orientación de los estudiantes hacia la universidad o la formación profesional (Perrenoud), el efecto de los tipos institucionales (A. H. Hasley), o la construcción institucional de las identidades escolares (Mohamed Cherkaoui) (ver Bulle 2000). Aunque más específicos son los aportes de François Dubet y que apuntan directamente al “efecto establecimiento”. Dubet (1989) –tras un trabajo comparativo de tres centros- sitúa dicho efecto, no tanto en las formas organizativas específicas de cada colegio, sino en el concepto de “movilización” –en especial del profesorado- hacia un proyecto común, lo que permite pasar de una “lógica de curso” a una de “establecimiento”, con las implicaciones que esto tiene para los roles profesionales (ver un balance sobre los trabajos en torno a este problema en Maureira T. 1997). Uno de los últimos estudios de campo de Angès van Zanten y su grupo, *Quand l'école se mobilise* (2002) también analiza las dinámicas de tres colegios de *banlieu* en París a partir del mismo concepto. El trabajo de Ángel Díaz de Rada (1996) comparando dos colegios de Madrid, sin proponérselo, podría también leerse desde la lógica del efecto de establecimiento. Otros autores, sin cuestionar el “efecto de centro”, han señalado que más importante sería el “efecto curso” en los resultados académicos, por ejemplo en el área de lenguaje (Bressoux 1995).

Ya hemos señalado en otras partes cómo llega a Colombia –a través de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo a mediados de los 90- la idea de que los colegios (la gestión escolar) –y no el sistema educativo o las docentes- son los importantes para el cambio educativo y el nivel clave donde situar el foco de las políticas educativas. El Plan educativo sexenal de 1996 retoma magistralmente la idea:

"el sistema está afectado por serios problemas de ineficiencias (...).  
Solamente reconstruyendo la institución escolar, fortaleciéndola,

ligándola a la comunidad, dándole recursos, capacidad decisoria y claras responsabilidades, podrán ser exitosas las acciones para transformar la gestión del sistema, hacerla deficiente, ampliar su cobertura, mejorar su calidad y hacerla mucho más competitiva" (1996:22.16).

Este tipo de argumentos se reprodujeron sin cesar en casi todos los documentos oficiales, en las recomendaciones internacionales y se activaron las “investigaciones” sobre el efecto de centro. Por ejemplo, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1998) (2000) pretendía construir un “Modelo latinoamericano propositivo de escuelas eficaces”, obviamente en el *School Effectiveness Research Paradigm*:

“hay variables cruciales que compensan el efecto negativo que pueden tener las adversas condiciones socioeconómicas y socioculturales, por lo que a pesar de provenir de contextos desfavorecidos, los alumnos pueden alcanzar buenos resultados. Tales condiciones apuntan a la cultura, las actitudes, las prácticas y las interrelaciones entre profesores, alumnos, directivos y demás actores de la comunidad escolar. Buena parte de la varianza de los resultados –la medida de la variabilidad- se explica por factores vinculados a la escuela, lo que posibilita un importante margen de acción para aplicar políticas educativas que, *siendo de bajo costo*, están llamadas a modificar la actual situación y *mejorar sustancialmente el rendimiento de los alumnos*” (2000:8).

Los estudios comparativos entre la producción o calidad de las escuelas públicas y privadas en buena parte operan dentro de esta lógica, como sucedió con el estudio pionero de Coleman. En un *Discussion Paper* de 1995 del Banco Mundial (Jimenez et al. 1995) donde se comparan datos de Colombia, Tanzania, Filipinas, Tailandia y República Dominicana se trabajó sobre la hipótesis de que la mayor efectividad y eficiencia de las escuelas privadas sobre las públicas se debe a las diferencias en el “management” (p. 6); aunque los resultados no fueron concluyentes, se “encontró” que el éxito de las privadas se debe a que éstas “están organizadas para una toma de decisiones en el nivel propiamente escolar y para el énfasis en mejorar el logro del estudiante” (p. xi).

Las conclusiones de este tipo de investigaciones dejan traslucir sus intenciones de fondo. Seguimos hablando de eficiencia interna pues no se trata de mejorar “las adversas condiciones socioeconómicas y socioculturales” de estos estudiantes sino de encontrar fórmulas que estando en el ámbito escolar y “siendo de bajo costo” mejoren “sustancialmente el rendimiento de los alumnos”, y estas fórmulas

-coincidentalmente- tampoco tienen que ver con las docentes o la pedagogía, sino básicamente con la gestión.

Varios grupos de economistas latinoamericanos han criticado este tipo de investigaciones, como el liderado por José Luis Coraggio en Argentina, pero sus argumentos son silenciados en los documentos de política por las razones que ellos mismos señalan:

“La escuela es vista como empresa que ensambla y organiza insumos de la educación y produce recursos humanos con un cierto nivel de aprendizaje. Y se pretende que lo haga, como cualquier empresa sometida a la competencia, al mínimo costo posible. Para definir políticas, el modelo sugiere hacer un estudio empírico de los ‘insumos escolares’ y sus costos, y relacionar sus variaciones con las del nivel de aprendizaje logrado (...) Estimados los costos de esos ‘insumos’, se obtienen relaciones de costo-efectividad respecto al objetivo del aprendizaje. Si se aplica el método rigurosamente, se llegará a ciertas conclusiones que, entre otras cosas por las limitaciones conocidas del método,<sup>165</sup> deberían ser tomadas como meras hipótesis, como la de que es mejor invertir en textos y no en salarios o en capacitación a largo plazo de maestros, o bien en financiar desayunos escolares y no en modificar las condiciones que hacen que los alumnos lleguen hambrientos a la escuela, que es costo-eficiente duplicar el número de alumnos por aula y maestro, etc. Es evidente que algunas de estas propuestas son hoy muy bienvenidas desde la perspectiva de la eficiencia máxima del gasto público que, por otro lado, se quiere reducir al máximo como parte de las políticas de ajuste. Efectivamente, la discusión sobre las propuestas de política social del Banco Mundial se enrarece, y no puede limitarse a un intercambio científico-técnico, porque el Banco está empeñando -conjuntamente con el FMI- en el ‘saneamiento fiscal’ y en la reducción de funciones del Estado (lo que explica en parte su resistencia a considerar incrementos salariales a los maestros), a la vez que afirma que su objetivo principal es reducir la pobreza en el mundo, es decir, instaurar la gran política compensatoria a nivel mundial (lo que explica en parte sus propuestas de focalización del gasto). Y, como vemos, eso hace difícil saber en qué medida las propuestas están orientadas por estos otros objetivos o por el análisis técnico de las políticas más eficientes para el sector educativo” (Coraggio 1998:30-31).

---

<sup>165</sup> Debe tenerse presente que cuando el modelo sugiere que un factor es menos costo-efectivo que otro, no quiere decir que el factor no sea importante. Es más, el número de alumnos por maestra, o los salarios de éstos, sí inciden positivamente en el aprendizaje de los alumnos. Lo que se dice al afirmar que no son medidas costo-efectivas es que son vías relativamente más costosas de lograr una mejoría en el aprendizaje. También es importante tener presente que se trata de un “análisis marginal”, que supone la presencia de otros factores complementarios cuando se modifica en pequeña escala el factor que se está evaluando. Una de las limitaciones de este modelo es que su validez debería limitarse a pequeñas variaciones desde el punto de partida, pues cuando se modifican drásticamente las composiciones de factores, todos los coeficientes estimados pueden modificarse. Aplicarlo a reformas estructurales requiere de grandes resguardos. Estos y otros límites del modelo son ampliamente conocidos por los economistas.

Los colegios públicos colombianos son vistos hoy por las elites como contratistas y como “clientes” del Ministerio o de las Secretarías de Educación, como señala el brazo derecho de la Ministra de Educación en un balance de los “aprendizajes” de su gestión en Bogotá:

“En la base de esta transformación estuvo la definición de la institución educativa como cliente de las acciones de la SED. Fue una decisión consecuente con las reformas de la década de 1990 que concibieron la institución educativa como el núcleo básico de gestión del sector, en la que convergen y se definen intencionalmente un conjunto de acciones, recursos y personas para producir un servicio oportuno y de calidad en beneficio de una comunidad educativa, conformada por estudiantes, padres y docentes, todos ellos sujetos directos de su acción” (Peña Borrero 2005:103).

Lo que resulta paradójico en la aplicación de la política en Colombia es que una idea como el efecto de centro, que debería traducirse en una profundización de los Proyectos Educativos Institucionales y en una real mayor autonomía de los centros, por su traslapamiento con el proceso de reingeniería (fusiones) y por la sobre-reglamentación a que han sido sometido los colegios públicos haya terminado debilitando e incluso destruyendo las supuestas “culturas institucionales”, sus identidades, sus proyectos pedagógicos y creando unos monstruos de múltiples cabezas como resultaron siendo las nuevas Instituciones Educativas o las Asociaciones rurales. Por otra parte, si los mismos estudios del efecto de centro atribuyen más de 70% del “éxito” de los estudiantes a variables extraescolares, podemos también preguntarnos por qué no atacar más bien las precarias condiciones socioeconómicas y culturales que “causan” realmente el fracaso escolar.

La lógica desde donde se piensa la escuela desde Planeación Nacional o Corpoeducación –una organización que ha venido acaparando las investigaciones educativas con el Estado- corresponde claramente al enfoque *School Effectiveness Research Paradigm*, y desde una orientación economicista, como se deduce de la forma como plantean sus investigaciones:

“La *producción*, o cambios en el logro educativo, se explica a partir de la forma como la administración escolar combina diferentes cantidades de docentes, facilidades físicas y apoyos pedagógicos” (Caro 2000:66).

Dentro de este enfoque el MEN –con financiación de la UNESCO- organizó el Encuentro Nacional de Experiencias Exitosas en Instituciones Educativas con estudiantes de alto logro cognitivo. Allí se planteó que

“... la eficacia escolar es un concepto causal. Su orientación básica hace referencia a la extensión en que el producto de las escuelas está influenciado por condiciones que son maleables. Esas condiciones pueden ser ‘insumos’ financieros o materiales, o actividades y procesos más complejos en áreas tales como la gestión escolar, el currículo, la enseñanza” (Piñeros Jiménez 2002:17).

El MEC español igualmente lidera la RIEME -Red Iberoamericana de Investigación sobre Eficacia Escolar y Mejora de la Escuela-, con nueve países del Convenio Andrés Bello en América Latina, donde se promueven investigaciones y encuentros dentro de este paradigma.

Desde las investigaciones se va a legitimar la política. Con los encuentros se va a difundir y diseminar, y se van a reconocer y estimular a los “exitosos”. Pero la forma concreta como los aspectos programáticos de las escuelas eficaces van a ingresar en la cotidianidad escolar en Colombia va a ser a través de las rectoras que van a ser transformadas de docentes y directoras de escuela en gerentes gracias a la labor misional de los empresarios de las empresas nacionales más exitosas y de las multinacionales desde finales de la primera administración de Antanas Mockus en Bogotá y luego en el resto del país.

## 6.7. El *management* y la lógica empresarial

"Una de las consecuencias de que las élites del país se eduquen en escuelas privadas es que los dirigentes políticos, al tener a sus hijos en buenas manos, han descuidado la educación pública, la que sirve a las gentes sin recursos. A esto se ha sumado el hecho de que los partidos de izquierda, quienes deberían representar los intereses de los jóvenes pobres, se ha limitado a tramitar las exigencias de los sindicatos de maestros públicos (no es inusual, además, que los hijos de reconocidos líderes del izquierda colombiana asistan escuelas privadas. Sus padres, sin duda, también quieren lo mejor para ellos). De esta forma, la educación de los jóvenes pobres ha quedado, en la práctica, con una vocería reducida y dispersa, concentrada en los planteamientos de algunos tecnócratas, de miembros aislados del sector privado y escasos políticos que comprenden la magnitud del problema. Entre las razones de optimismo en esta materia, cabe mencionar que el país cuenta con entidades como Corpoeducación y la Fundación Corona, así como numerosos investigadores y técnicos, verdaderos especialistas en la educación, que mantienen una actitud vigilante, que producen reportes y realizan investigaciones sobre este problema" (Montenegro y Rivas Mallarino 2005:171).

El texto anterior de Armando Montenegro, uno de los jóvenes economistas que han dirigido este país desde Planeación Nacional durante varios años, y que fue el jefe de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en esa entidad, expresa claramente el punto de vista de las elites ilustradas sobre el problema educativo: la educación privada (en general y sin las distinciones que hemos anotado anteriormente) es superior a la pública; la educación pública es la de los pobres; la izquierda y los sindicatos de maestras son los enemigos de los intereses de los pobres y de los contribuyentes, y los culpables de la postración en que se encuentra la educación pública;<sup>166</sup> los nuevos héroes que van a defender los intereses populares y a salvaguardar el buen uso de los impuestos son los hombres de empresa, los gerentes (Empresarios por la educación, Corpoeducación, Fundación Corona, Líderes siglo XXI de Meals de Colombia, Corporación Calidad, Bellsouth,

---

<sup>166</sup> Ver también este párrafo que sintetiza el diagnóstico educativo que hace el Banco Mundial y la identificación de los "culpables": "La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el componente más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la élite. Los sistemas prevalecientes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, la élite y el gobierno central en desmedro de los padres, las comunidades y los pobres" (Banco Mundial. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación: Examen Mundial*, Washington, p. 123)

PROMIGAS, Cámaras de comercio...); la perspectiva de ellos es superior ética y científicamente porque no obedece a razones políticas o a intereses particulares sino a razones técnicas y desinteresadas, únicamente por el bien del país y de los niños, y ellos van a ser contratados para las diferentes tareas de reestructuración (reingeniería del sector educativo).

La solución a la crisis educativa construida por los neoliberales no va a ser consultada, obviamente, a los culpables de ella, a los perdedores; ellos no tienen derecho a opinar, son “reaccionarios”, defensores del *statu quo*.<sup>167</sup> Los exitosos, los hombres de negocios, los empresarios, los que han triunfado y saben del mercado, los que han “creído” en él y han sido “salvados”, son los “testigos” y “pastores” de esta nueva “fe”; son ellos los que nos van a ayudar a salir de la improductividad y de la ineficiencia. El nuevo héroe va ser, pues, el gerente:

“El meollo de este artificioso sujeto está en su habilidad para dirigir recursos humanos y no humanos hacia la productividad, en forma eficaz; su responsabilidad no está en el terreno de los fines, sino en el de la adecuación de los medios para alcanzarlos, es eminentemente técnica; esta peculiaridad lo exonera del debate moral” (Calvo de Saavedra 1994:38).

“En una sociedad con pocas referencias comunes, la empresa moderna se convierte en una comunidad ética, retomando de su cuenta y poniendo en práctica los valores humanistas olvidados. Se afirma cómo el polo de la excelencia en todos los dominios, proclama alto y fuerte su misión social y cultural; la empresa moderna se pretende ciudadana y exige su parte de responsabilidad en los asuntos de la ciudad. La cultura y la educación, se dice, son también y sobre todo asunto de las empresas. El discurso administrativo es inagotable para describirnos las virtudes de la empresa moderna” (LeGoff 1994:45).

Si la empresa es el paradigma organizacional del momento, modelo de productividad, de eficiencia, de competencia, si es incluso el modelo ético a imitar, la escuela debe convertirse también en una empresa moderna y a ello deben ayudar los empresarios, que son los expertos. Las administraciones públicas van incluso a solicitarles que

---

<sup>167</sup> "Con demasiada frecuencia, los sistemas y reformas educativos están subordinados a los sindicatos de maestros quienes están comprometidos en mantener el *statu quo*" (Discurso de Shadid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Ver: PROMEDLAC V, Informe Final, UNESCO, ED/MD/96, 1993). En su intervención del día 18 de marzo ante el Congreso del Estado Español, para dar cuenta de los resultados de la Cumbre Europea de Jefes de Estado en Barcelona (marzo de 2002), el presidente de gobierno José María Aznar concluyó afirmando que los que organizaron la manifestación de 300.000 personas "Contra la Europa del Capital" y los que se oponían a las medidas de liberalización eran unos "reaccionarios" por oponerse al "progreso" y al "crecimiento económico".

realicen una “labor social” por la “comunidad”, una labor “misionera” desinteresada, haciéndose cargo o apadrinando escuelas piloto a manera de ejemplos demostrativos de la nueva escuela moderna empresarial, y los puestos directivos en las escuelas van a empezar a reemplazarse por personas con perfiles gerenciales.

“Una empresa que pretenda ser exitosa en la actualidad tiene que verse a sí misma como una entidad profundamente educativa, que se adapta al cambio. Empresa y escuela son dos caras de una misma moneda, es un solo continuo” (José Luis Villaveces, Secretario de Educación, Bogotá, 1995-1997; Méndez 1997:135)

“En CONACED Bogotá, entidad que represento, siempre hemos estado preocupados en la educación como empresa. Queremos ver a las instituciones educativas como empresas prestadoras de ese servicio educativo, y en primera instancia pensar en nuestros clientes, que son los alumnos, y los padres de familia” Arturo Mariño, en Méndez 1997:144.

La idea de que hay que substituir la perspectiva política –asociada únicamente a la politiquería y al clientelismo, no a un proyecto de sociedad diferente- por la gerencial y la técnica se ha generalizado incluso dentro de sectores medios de la administración educativa que provienen de la docencia e incluso del sindicalismo, como el caso de Manuela, la Directora de Núcleo de Soledad que hemos citado varias veces, o Doris, una supervisora de Barranquilla respetada por el gremio:

-Carlos: ¿Hay aspectos en los que sienten que hay una contradicción fuerte entre lo que pide el Ministerio allá de Bogotá y lo que ustedes quisieran hacer?

-Doris: a ver, como esto es un proceso, ¿verdad?, entonces todavía nosotros tenemos allí unos rezagos que no nos dejan ver con claridad. Falta que todos –y esto va para todos–, hay que dejar un poco a un lado lo político en el sentido de que hay que darle más sentido técnico. Si se le da más sentido técnico, los resultados serían mejores. Eso no quiere decir que los políticos no sirven, sí sirven pero no darle solo mucho énfasis a eso sino también a lo técnico. Y más inversión, más inversión. Sinceramente requerimos transformar esto, modernizarlo más para que sea más efectivo el proceso (Entrevista 11/02/2005).

En Bogotá, a finales de la primera administración de Antanas Mockus, se iniciaron una serie de acciones para comprometer a empresas, multinacionales y universidades privadas con el “mejoramiento de la calidad” educativa en la ciudad. La misma Ley 115/1994 había propuesto –en el espíritu de la democracia participativa en un contexto capitalista- incluir en los Consejos Directivos del nuevo gobierno escolar un

representante del “sector productivo”, algo que nunca funcionó pues, como decía la exrectora Blanca Cecilia Suescún, “aunque se les invitaba nunca venían pues pensaban que les íbamos a pedir plata”.

Pero es obvio que si la educación se piensa como una producción en un contexto de mercado, como vimos en el paradigma de las escuelas exitosas, los que han tenido éxito en el mercado son los gerentes y los empresarios. Ellos son los técnicos, los expertos que deben orientar a las maestras y directivos para lograr ese éxito al más bajo costo. Con esa intención se crearon algunas fundaciones, ONG y programas, a veces con capital mixto entre el Estado y el sector privado. Con la administración Peñalosa-Vélez este proceso se profundizó. Si bien las rectoras reconocen un cierto éxito al programa en contados casos, en general lo miran con bastante escepticismo. Sin embargo la labor tuvo sus resultados:

“La institución escolar debe ser considerada como una empresa de servicios educativos” Conclusiones de las directivas y docentes (unos 800) participantes en el IV Congreso de Directivos Docentes. Escuela-empresa: juntos construyendo nación, 7-10 de octubre de 1997, Bogotá.

Con el relevo generacional de los últimos cinco años en la dirección escolar (recordemos que hubo un retiro masivo relacionado con los procesos de reorganización institucional), la tendencia se va a consolidar.

La Ley 715/2001 va a otorgar mayor poder a la rectora desplazando algunas responsabilidades del Consejo Directivo hacia ella, con el fin de consolidar su perfil gerencial (“eficientes organizadoras”), algo que ya había anunciado la CEPAL casi diez años antes:

“Los nuevos esquemas institucionales que contemplan una mayor autonomía de los establecimientos educativos implican un cambio radical en la función del director de escuela, a quien ahora se le pide que asuma su cargo no sólo como un paso dentro de una carrera, sino como una posición moral, intelectual y funcional, desde la cual tiene la posibilidad de conducir un establecimiento y de imprimirle una dirección. Así, más que meros administrativos se requiere de personas capaces de dirigir que sean, a la vez, *eficientes organizadores*” (CEPAL y UNESCO 1992:186-187).

En realidad las escuelas no cambiaron mucho por su contacto con las empresas, pero sí lograron modificar en muchos casos el *ethos* y el talante de las directivas. La administración de Villaveces en Bogotá inició un cambio significativo en este sentido con frecuentes reuniones en restaurantes elegantes como el Tramonti o en hoteles fuera de la ciudad. Cecilia M<sup>a</sup> Vélez utilizó como lugar de encuentro para las actividades de formación de directivas el centro empresarial de COMPENSAR.

Uno de los colegios que más logró identificarse con estas ideas en Bogotá –y por el cual lo seleccionamos en la muestra del trabajo de campo- fue la IED Luis Carlos Galán:

El tema del reconocimiento externo institucional comienza a ser un tema fundamental desde mediados de los 90. Es notoria la incidencia que los programas de “incentivos nacionales” para mejor educador y mejor institución, comenzaron a tener en la IED. Para la institución, estos mecanismos les possibilitaban acercarse cada vez más a la noción de calidad educativa que manejaban y a la visión administrativa (gerencial) que se empezaba a promover. Se registra en las actas de Consejo desde entonces, que “el colegio ocupa el primer puesto en la localidad” (Acta Consejo Directivo, 05/06/97). En este sentido, un suceso importante para la Institución en el año de 1999, fue cuando se otorgó al colegio la Orden del Comendador de la Cámara de Representantes (Taller de construcción de la memoria con profesores del área de idiomas 31/08/04). La importancia de los reconocimientos, de la competencia y el lugar ocupado entre otras instituciones, está fuertemente ligado con el núcleo de la identidad institucional a nivel de lo deseable.

De hecho desde 1998, la institución se ha postulado al concurso “Galardón a la excelencia Santa Fe de Bogotá”, convirtiéndose desde entonces en un punto de referencia muy importante para la institución, de acuerdo a la noción de calidad que en éste se propone. El trabajo realizado para la presentación al premio se ha convertido en el principal insumo y evaluación de la institución. Para el 2003 ocurrió un suceso muy importante para la Institución al ocupar el 2º lugar en el premio Galardón a la Excelencia, hecho recordado por todos los estudiantes, docentes y padres de familia. Con el premio recibido por el Galardón fue construida la sala de bilingüismo. En el 2004 asistimos a la celebración -con gran despliegue de eventos- de los 15 años de la fundación y esperaban redondear el aniversario con el premio Galardón, que no obtuvieron. No obstante lo intentaron de nuevo en el 2005 y obtuvieron el Primer puesto.

Para el 2004 se firmó un convenio laboral con Pat Primo y FACOL (empresas de la confección), mediante el cual algunos estudiantes, idealmente aquellos con menores recursos, tuvieran experiencia laboral con dichas empresas. En este mismo sentido se trabajó con Corpoeducación en el tema de las competencias laborales, puesto que

en los últimos dos años se ha abierto una discusión moderada en torno a que la Institución debería preparar más a los estudiantes para el mundo laboral, en vista de la poca posibilidad de acceso a la educación superior. No obstante, existe un porcentaje muy importante de exalumnos que al terminar la secundaria o tiempo después, ingresan a universidades públicas, indicador que es clave para la Institución.

En otros colegios el *ethos* gerencial no ha logrado permear toda la institución, pero son cada vez más frecuentes este tipo de discursos y de relaciones entre empresas y escuela. Por ejemplo, en el República de Colombia de Bogotá, estaban realizando “Colombia Emprendedora”, un proyecto liderado por una asociación de empresas multinacionales para fomentar el espíritu de creación de empresas en los estudiantes, y en el María Medina de Fosca varios profesores nos dijeron orgullosamente que estaban tratando de erradicar el concepto de empleado o funcionario de los jóvenes y estimularlos para que convirtieran en hombres y mujeres de iniciativa, de empresa, algo que corroboró uno de los padres de familia del Consejo Directivo. Igualmente, en diferentes lugares del país los PEI en sus títulos exhiben este tipo de pretensiones, como el del Liceo Agustín Nieto Caballero de Bogotá: "Formación integral con espíritu empresarial". Pero no es solamente que las escuelas se manejen gerencialmente o que se forme a los estudiantes en el espíritu empresarial: la pedagogía, la enseñanza y el trabajo de la maestra en el aula están siendo entendidos cada vez más como un problema de gestión en el que las empresas son las especialistas (ver por ejemplo, la cartilla publicada por la Fundación PROMIGAS, empresa que maneja la distribución del gas en la costa Caribe, titulada *Gestión de aula. Experiencia del proyecto de mejoramiento -2005-* con la que se realiza la capacitación de maestros en esa región).

Un funcionario de la Secretaría de Educación de Bogotá –José Medina-, que vivió desde el nivel central estos procesos, nos mostró cómo fueron volviendo a los empresarios interlocutores válidos y colaboradores respecto a las políticas, aunque considera que la vinculación de éstos con la educación pública responde no a intereses concretos en el mercado de los servicios educativos, sino a la necesidad de mejorar el nivel de sus futuros trabajadores, como una inversión a largo plazo en la población en general, muy en la lógica de la teoría del capital humano.

Los discursos empresariales y las formas de gestión que se han implementado en Colombia en estos últimos quince años en el campo educativo, a pesar de su halo de

innovación, modernidad, novedad, no corresponden en realidad con la literatura empresarial de la década de los 90, tal como la han caracterizado Luc Boltanski y Ève Chiapello en su monumental estudio sobre cómo se está construyendo el nuevo espíritu del capitalismo (2002), sino con una nueva forma de taylorismo. Los discursos empresariales de los 90 critican la taylorización por tratar a los seres humanos como máquinas desaprovechando los recursos más humanos de las personas (sus vínculos sociales, sus afectos, su compromiso, su creatividad, su honor...); ellos reclaman el compromiso total con un proyecto (no con la empresa) en un mundo por proyectos vinculados en red. Los nuevos gerentes se caracterizan por tener una *visión* que logran transmitir de manera carismática a sus trabajadores, a la manera de Bill Gates; trabajar es compartir una visión y comprometerse incondicionalmente pero por un tiempo limitado (mientras dura el proyecto); el líder genera confianza, conforma equipos de trabajo autónomos que, al tener clara la visión, desarrollarán con creatividad el proyecto. Desde esta nueva lógica gerencial se critican las estructuras jerárquicas y se proponen modelos en red y horizontales. En las empresas de servicios –como sería la educación desde esta lógica- se insiste en el servicio personalizado al cliente, en formas de organización más humanas y flexibles.

Sin embargo, este horizonte ideal tiene muy poco que ver con la forma como se está realizando la transformación de las escuelas en Colombia, aunque sí estuvo presente en el inicio de la administración de Villaveces en su relación con las directivas. Este tipo de discursos están reservados para el sector privado más dinámico, no para el sector público, para la ineficiente burocracia estatal. La entrevista que realizamos a un funcionario que admira el estilo y las realizaciones de Cecilia María Vélez, y que asegura que dignificó el funcionariado de la SED de Bogotá, no deja dudas de que el estilo tiene poco que ver con los discursos gerenciales de moda en los 90 y que están construyendo el repertorio justificatorio del nuevo espíritu del capitalismo. Lo que encontramos aquí es una línea jerárquica vertical férrea, sin comunicación horizontal y sin posibilidad de debate. Los funcionarios reciben las órdenes de la línea jerárquica y “hacen tareas” con un margen mínimo de creatividad. El gerente no es el líder con un estilo informal que transmite confianza y una visión, tipo Bill Gates de Microsoft o Jeff Bezos de Amazon.com, sino un personaje lejano e inaccesible que da órdenes y establece metas inflexibles, una “dama de hierro”. A medida que se desciende en la escala jerárquica la distancia se vuelve infranqueable.

## **Cecilia María Vélez**

**Ella es un nuevo tipo de servidor público, más eficaz, menos discursivo, más responsable, menos leguleyo. Una vida dedicada a la educación.**

*Por Andrés Hoyos\**

Hija de un finquero liberal antioqueño y de una educadora, Cecilia María fue una muy buena estudiante desde pequeña, según cuenta su hermana Mercedes. Cursó economía en la Universidad de Antioquia e hizo un posgrado en Bélgica, a donde fue a parar porque su marido, Álvaro Sierra, estudiaba allí. Más adelante pasó dos años en el MIT en un programa de desarrollo regional y urbano. Desde 1977 vive en Bogotá.



No cabe duda de que su guía espiritual ha sido su madre, Gabriela White, una liberal que entró a la política en 1958 porque su figura podía interesar a las mujeres que acababan de obtener el voto en el país. Doña Gabriela era una mujer poco común: maestra de vieja data, siempre enfatizó la función educativa por encima de la mecánica política, y su gran prestigio lo debía sobre todo a esa obsesión con un tema por entonces mal atendido por el Estado colombiano. Cuando las Farc la secuestraron, en toda Antioquia hubo una inmensa movilización para salvarle la vida. Aun así, fue asesinada y su trágica muerte marcó a Cecilia María.

El primer puesto de importancia se lo dio Armando Montenegro en Planeación Nacional, a donde llegó a ser subdirectora. Sin realmente planear el futuro en detalle -algo de lo que Cecilia María se declara incapaz-, el paso por Planeación le creó un hábito de planificación, crucial para las labores ejecutivas posteriores, y le dio un conocimiento a fondo de la estructura del Estado colombiano.

Sin embargo, el gran viraje vino en 1998 como secretaria de Educación de Enrique Peñalosa, un puesto que la puso a seguirle los pasos a su madre y le permitió trabajar en un sector que considera esencial para el logro de la equidad y el desarrollo del país. Allí duró cuatro años y medio, hasta que, en 2002, Álvaro Uribe le ofreció que el Ministerio de Educación para que replicara en el país lo hecho en Bogotá, cargo que aceptó sin dudar.

En tan escaso espacio es imposible detallar los siete años que Cecilia María lleva como la principal ejecutiva nacional en materia de educación. Baste con señalar que en contraste con pasados responsables del ramo, ella no se ha limitado a pasar leyes y a pensar en reglamentaciones, sino que echó a andar los pesados paquidermos que durante tanto tiempo impartieron una educación deficiente en el país. Según ella, lo esencial ha sido poner metas claras basadas en una información confiable, antes inexistente, y formar equipos directivos con un perfil parecido al suyo, que dejen de lado los discursos y que, basados en un plan, produzcan resultados tangibles en el corto plazo, gústele a quien le guste, incluida la pugnaz e inmovilista Fecode.

Según su filosofía, una dependencia por la que ella pase no debe ser igual cuando la deja. Su método es la sorpresa, la decisión ejecutada con cuidado, pero con celeridad, la discusión sobre la práctica, la rápida corrección de los errores. Por obvias razones, no todo el mundo la quiere, algunos dirán que es mandona, otros dirán que no tiene un discurso convincente, pero hoy nadie en el sector puede ignorarla. Eso es nuevo. Hasta hace poco la educación en Colombia dormía el sueño de los injustos. Ya no.

Queda dicho que no tiene planes para el futuro y que irá ajustándose a lo que venga. Le gusta trabajar, su hija Paula da fe de su liberalismo educativo y es buena amiga de sus amigos.

Calificación: sobresaliente. \*Director de la Revista El Malpensante

Artículo aparecido en el especial de la revista *Semana*, Las 100 mujeres de nuestra Historia, 2005-10-15 1224.

Para el neoliberalismo y el nuevo capitalismo los funcionarios, las maestras, los sindicalistas, los empleados fijos o estables son los culpables de la ineficiencia pues su estabilidad laboral actúa en contra de su capacidad para comprometerse con los proyectos de una manera integral, más preocupados por la hora de salida que por su labor. La promesa de éxito y las ventajas del nuevo capitalismo no son para ellos, anquilosados en el pasado, ejemplo del viejo capitalismo en el que la clase media pactó con las elites su apoyo a cambio de su seguridad (Bourdieu 1993), sino para el empresario innovador y arriesgado y para el nuevo trabajador flexible, joven, creativo, que basa su trayectoria laboral no en una “corbata” sino en el encadenamiento de proyectos cada vez más exigentes e innovadores que ponen a prueba sus “competencias” en los nuevos retos cotidianos de un entorno turbulento.

En realidad los funcionarios y las maestras en las reformas colombianas han sido tratados, no como los “trabajadores de la cultura” que proclamó el Movimiento Pedagógico Magisterial de los 70, no como los “profesionales” de la educación (el 70% del magisterio colombiano tiene grado universitario), no como funcionarios respetables, ni como “analistas simbólicos”, sino como los *in-person services*, trabajadores que realizan tareas relativamente rutinarias pero centrados en el servicio a clientes para los que se exigiría la secundaria completa y algún entrenamiento vocacional (Reich). Para ellos la autonomía se limita al proceso de negociación del servicio cara a cara o en un *call-center* con el cliente, pero nada más.

Los rectores y rectoras fueron entrenados como gerentes, pero no al estilo de la nueva gerencia de los 90, no para liderar una visión en el contexto del nuevo capitalismo, sino para responder por resultados en una cadena de producción de servicios. Ellos no trabajan “por proyectos”, en red, sino con Planes de Mejoramiento, con indicadores medibles anualmente que servirán para que sus jefes rindan cuenta en sus informes de gestión ante el electorado, y siendo controlados a través de una red informática que hace pública en la WEB su ineficiencia marcándolos con semáforos en rojo o que premia su eficiencia y obediencia con semáforos en verde, como veremos al hablar del tema de la Información. El caso de las supervisoras en Bogotá o de las Directoras de Núcleo en otras regiones del país, es también muy dicente en este sentido, como analizaremos en el capítulo sobre el Control.

Aquí, una vez más, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez no hace sino aplicar al pie de la letra el manual del Banco Mundial de finales de los 90 para el nuevo siglo en los países tercermundistas:

“[Al examinar] el modelo jerárquico clásico (basado en sistemas de control y en sistemas presupuestarios, de personal y supervisión muy centralizados y estrictos, característicos de la Europa continental) y el llamado modelo de Nueva Administración Pública (basado en la discreción y responsabilidad gerencial, los contratos de desempeño y la competencia en la prestación de servicios, en el que Nueva Zelanda fue líder y que está siendo aplicado cada vez más, ya sea parcial o totalmente, en los países más avanzados) se concluye que probablemente sea necesario mantener y consolidar algunas características del modelo ‘jerárquico’ clásico de administración pública antes de que la región [América Latina y el Caribe] pueda proceder a la implementación de la Nueva Administración Pública” (Burki y Perry 1998:7) (advértase la sutileza del lenguaje: “probablemente sea necesario”)

Finalmente, el neoliberalismo, además del ejemplo y el “testimonio” de los empresarios, busca ejemplos demostrativos, casos exitosos, innovaciones educativas a lo largo del planeta... Si analizamos la literatura de las agencias internacionales, la mayoría de las innovaciones no son pedagógicas. La innovación es en el fondo una forma “creativa” de conseguir la “calidad” entendida como eficiencia (reducción de costos), eficacia (resultados en las pruebas estándar) y productividad (maximización de beneficios y expansión). Las innovaciones, por ejemplo, son diferentes modalidades de vales, o de cheques escolares, un “experimento de vale para el preescolar”, o de introducción de una “nueva tecnología” como la televisión para la educación a distancia ahorrando costos en sueldos de maestras, o que los padres de familia administren el comedor escolar, o una intensificación del horario de las clases, estrategias para atender más niños con el mismo número de maestras, innovadoras formas de privatización total o parcial, disminución del costo de tal implemento o insumo, un mejor promedio en los puntajes de las pruebas gracias a que los niños ahora se entrenan en un programa especial para mejorar los resultados, la “cooperación” entre varias escuelas vecinas para que “compartan” un televisor o un profesor de educación física... (puede verse un listado patético de “innovaciones” a lo largo del mundo en Patrinos y World Bank 1999).

Cuando la gestión escolar se construye desde la lógica anterior deviene en “un conjunto de técnicas o de tecnología a aplicar. Las técnicas se verían como neutras,

transmisibles, utilizables en cualquier contexto institucional, universalizables y supuestamente garantizarían ciertos ‘resultados’” (Frigerio 1997:47). La nueva gerencia para la educación pública colombiana –es decir, la educación de los pobres- está más próxima al *scientific management* de comienzos de siglo (Frederick Taylor, Henri Fayol)<sup>168</sup> que a la nueva gestión flexible en contextos turbulentos. Si bien los *coach* o formadores de las multinacionales y las grandes empresas trataron de transmitir algo del encanto del nuevo capitalismo a las escuelas, en realidad la mayoría de las ocasiones lo único que quedó es un discurso pasajero, una moda con su vocabulario –como el constructivismo, por ejemplo, hace unos años en pedagogía- y las técnicas, los procedimientos, los formatos que, si tal vez no garantizan los resultados, sí ofrecen una información que sirve para justificar que se está haciendo algo, como mostraremos con más detalle cuando hablemos de la información, y unos argumentos para sentirse bien (técnicas de desarrollo personal).

En realidad, y como percibió muy bien la rectora Rosalba Beltrán en la tertulia que tuvimos sobre el tema, los *coachs* de la multinacional salieron de su colegio sin entender cuál era en últimas la “producción” que allí se generaba, ni quién era en realidad el “cliente”, ni qué hacer cuando el “cliente” –que siempre tiene la razón- no deseaba, no mostraba ningún interés por el “servicio”.

---

<sup>168</sup> Como ya señalamos anteriormente, este tipo de racionalidad instrumental no es exclusiva del management de comienzos de siglo, sino que el “síndrome del management”, como lo denomina P. J. Miller, es ya evidente a comienzos del XIX. Hay vínculos y afinidades con el pensamiento positivista planificador francés desde la reforma de Jules Ferry a finales del XIX (ver, por ejemplo, Mabilon-Bonfils y Saadoun 2001) o, incluso antes, en las escuelas lancasterianas (Joseph Lancaster. *Improvements on Education*, 1806), o en los *Principles of School Management : applicable to intellectual instruction, to all branches without distinction*, extraídos de la *Chrestomathia* (1816) de Jeremy Bentham (Miller 1973).

## 7. Calidad: la metáfora del *surfing*

La tercera diosa de la administración pública en estos días es Irene, la paz y la concordia, esa que griegos y romanos representaron con una corona de flores, una rama de olivo en una mano y el cuerno de la abundancia en la otra. De las tres Horas, Diké -la justicia- era la más noble; Eunomía -la eficiencia- la laboriosa, era la que ponía orden, pero Irene -la calidad- es la que promete la abundancia y la felicidad. Como bien han señalado Luc Boltanski y L. Thévenot -también Marx, o Weber-, con su teoría de la justificación, el capitalismo es un sistema absurdo que necesita un repertorio justificatorio externo a su misma dinámica:

“Los asalariados pierden en él la propiedad sobre el resultado de su trabajo y la posibilidad de llevar a cabo una vida activa más allá de la subordinación. En cuanto a los capitalistas, se encuentran encadenados a un proceso sin fin e insaciable, totalmente abstracto y disociado de la satisfacción de necesidades de consumo, aunque sean de lujo. Para estos dos tipos de protagonistas, la adhesión al proceso capitalista requiere justificaciones” (2002:40).

Las justificaciones centrales han sido el progreso (material), la eficacia y la eficiencia, y una organización social de tipo liberal y que respete las libertades económicas. Pero este tipo de argumentos resultan demasiado etéreos para el obrero, el desempleado o el que se dedica al rebusque en la calle y que sufre el capitalismo en la vida cotidiana. Las clases medias y los empleados -verdadero soporte del sistema- obtuvieron una cierta seguridad con sus empleos a término indefinido y sus pensiones, pero los tiempos han cambiado: los despidos masivos y el empleo precario son el momento actual.

Adicionalmente, la introducción de las reformas propias del nuevo capitalismo, como señala el Banco Mundial, “requiere de destrezas políticas para vencer la resistencia de los perdedores y movilizar el apoyo de los ganadores (...) [ya que] los eventuales beneficios de una reforma suelen ser más inciertos y los potenciales beneficiarios más

difíciles de identificar, mientras que los eventuales costos normalmente son más seguros y los perdedores se identifican fácilmente ellos mismos” (Burki y Perry 1998:5).

Como hemos reiterado, nunca ha existido en Colombia una especie de “educación pública” masiva y de calidad correspondiente a un Estado de bienestar. Por lo tanto, los “perdedores” serían supuestamente muy pocos o habría poco que perder; no obstante, las agresivas medidas que hemos caracterizado en los dos capítulos anteriores están minando la capacidad de compromiso de los actores con el sistema porque -así aumenten las cifras en los informes de gestión- la cotidianidad de la escuela está desmejorando día a día, en parte por las reformas neoliberales pero también por la misma universalización de la educación básica. Por esta razón, los sindicatos –al igual que los gobiernos y los organismos internacionales- enarbolan la bandera de la calidad, aunque obviamente con significados muy diferentes.<sup>169</sup>

Las medidas de ajuste (eficiencia) se justificaron en primer lugar por el derecho de los niños a ingresar al sistema (equidad, cobertura), pero ahora que ya están casi todos en la escuela, se van a justificar por la calidad. La calidad, como decía el Ministro Lloreda en el discurso que transcribimos al final del capítulo 5, va a ser el nuevo nombre de la equidad. La calidad, por otra parte, es el reverso de la eficiencia porque ésta última es una ecuación en la que el tercer término son los recursos: eficiencia es “la calidad alcanzada (medida por las pruebas de Saber) en relación con los recursos financieros invertidos (gasto por alumno)” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación 1999:30).

---

<sup>169</sup> *Quality of education for all*, es el lema de la World Conference of Education for All, de Jomtien (1990), una especie de Consenso de Washington en este campo. En esta conferencia los organismos internacionales fijaron las políticas educativas para los países “subdesarrollados” en el contexto de la globalización, políticas que se precisaron para la región de América Latina y el Caribe por la OREALC-UNESCO y la CEPAL (*Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* 1992): el desarrollo tiene ahora el nombre de productividad y democracia; a la escuela le compete formar para el trabajo competitivo en el contexto de la globalización y para la ciudadanía. Las estrategias centrales van a ser: a) ampliar y profundizar la participación de la sociedad en la educación; b) controlar la productividad del sistema educativo evaluando los rendimientos académicos de los estudiantes y haciendo responsables a las instituciones educativas de los éxitos y fracasos en este sentido; c) en relación con lo anterior, promover el cambio institucional de los centros educativos otorgando mayor autonomía a nivel académico, administrativo y financiero; d) impulsar programas y políticas compensatorias ante la fragmentación del sistema educativo y el posible aumento de las desigualdades que por ello pueden preverse.

En el ámbito sindical colombiano, se empezó a hablar de la calidad en los años 1986 y 1987, y referido a los procesos pedagógicos, pero pasó a un segundo plano hasta el 2002 en que se retoma bajo el lema “Educación pública de calidad y estatal”, y donde se orienta a la inversión, a la cobertura sin hacinamiento, a la no externalización de las artes y la educación física y técnica, y donde se insiste en el carácter estatal de lo público.

La calidad va a fundamentarse en la información. Ésta va a permitir conocer los resultados en la evaluación de los niños (el logro educativo, la calidad del producto) y el logro de las metas de gestión. De esta forma el gobierno va a poder rendir cuentas de sus avances, de sus mejoras, de la calidad y de las bondades del servicio, ante el electorado y la sociedad en general (*accountability*).

Curiosamente, una buena parte de la literatura sobre la calidad educativa no logra definir el concepto o lo hace desde consideraciones bastante etéreas como un concepto histórico, cambiante, dependiente de los “clientes”, del contexto...

“Cuando se dice ‘una educación de calidad’ no todos entienden lo mismo (...) Por ejemplo, el concepto de calidad puede estar referido a la utilidad de la educación vinculada a elementos tales como el mercado de trabajo (lo que hace referencia al desarrollo de competencias específicas o la posibilidad de emplearse en un trabajo); o a la vida cívica (relacionada con el desarrollo de la ciudadanía); o a la integración cultural (referida a la pertenencia a una misma nación, etnia o credo religioso). Mas aún, puede variar también según el tiempo: calidad ayer no significaba lo mismo que calidad hoy, ni será lo mismo mañana; o puede variar según otros tipos de criterio, tales como estrato social, intereses corporativos u otros” (Casassus 1999:89-90).

Casassus distingue una “perspectiva no profesional y ambigua” de la calidad de la educación y una “perspectiva profesional”. El discurso técnico, profesional se centra en dos conceptos: la calidad como cualidad del producto o del servicio y la calidad como proceso por el cual se logra esa cualidad, es decir, la “gestión de la calidad”.

Respecto al qué, al producto, en la doctrina educativa neoliberal, la calidad es un intangible al que hay que ponerle cifras para estimular la competencia, fortalecer el mercado (verdadero motor de la calidad), facilitar la libre elección a los consumidores, exigir responsabilidades y controlar el mercado. Dado que los contenidos pedagógicos y curriculares pueden variar mucho de un lugar a otro, el control se orienta a lo que Barnett ha denominado “competencias operacionales” (Barnett 2001), demostraciones operativas de “saber hacer”, un conductismo refinado.

En realidad no es que exista algo que se llame “calidad” y que para saber si se está logrando haya que evaluarlo o medirlo. Es al revés, lo que se puede medir, evaluar, lo que se mide, lo que se evalúa, se convierte en la calidad. La calidad así entendida pasa a

ser objeto de una medición unidimensional que se lleva a cabo a través de pruebas estandarizadas -de lápiz y papel, normalmente-, las cuales deben ser respondidas por todos los estudiantes de un nivel educativo. Estas pruebas que pretenden ser “objetivas” sobre un fenómeno tan complejo como la educación, presentan múltiples debilidades, tales como la orientación ideológica de quienes las diseñan y aplican, la definición de lo que se va a evaluar, el lenguaje empleado y las técnicas requeridas para responderlas, los errores introducidos en las formas de aplicación, los diversos análisis que se realizan sobre sus resultados, las interpretaciones que hacen quienes las ordenan y financian, el desconocimiento de las diversidades que se presentan entre grupos poblacionales y entre individuos, y el desconocimiento de las condiciones concretas de trabajo en una determinada escuela y con un determinado grupo poblacional.

Desde la perspectiva del camino escogido para dar cuenta de la calidad de la educación existen al menos dos falacias: creer que la calidad de la educación, como la calidad de vida pueden ser reducidos a una o dos dimensiones y olvidar que los sujetos desarrollan parte importante de sus vidas en el mundo escolar y, como tal, la calidad de la vida escolar, incluida la calidad de vida de sus actores constituyen parte fundamental de lo que podríamos denominar calidad de la educación.

De otra parte, la pretensión de evaluar a todos los niños de un país resta recursos para promover mejoras en las condiciones reales de las escuelas, y señala casi siempre lo mismo: que los resultados de las escuelas que atienden a los más pobres (salvo muy pocas excepciones que solo sirven para confirmar la regla), tienden a ser más bajos que los resultados de los colegios de clases medias y altas. Además, produce efectos contrarios a los buscados pues se ha observado (en Gran Bretaña, por ejemplo) que “existe una poderosa relación entre la mejora de los resultados de las pruebas tomadas y la reducción del currículo enseñado (...) A raíz de los Exámenes Nacionales de Evaluación se ha empobrecido el currículo y se ha reducido la experiencia de los niños” (Ball 2001:38). Especialmente los colegios que sacan peores resultados y que sienten la presión social y el temor a las sanciones, son los que optan por empobrecer el currículo y orientarlo directamente a las pruebas y a los resultados. De esta forma se desestiman las innovaciones pedagógicas de mediano y largo alcance -toda innovación educativa significativa, no puntual o aislada, habría que plantearla en estos plazos- y se privilegian modalidades de instrucción “seguras”, de corte instrumental,

que puedan garantizar a corto plazo los altos desempeños de los estudiantes. Desde la perspectiva del control de los contenidos este es un gran éxito, pues desde la objetividad, universalidad, neutralidad y lejanía de las pruebas se logra introducir en el aula y en el currículo una serie de mecanismos sutiles para culpabilizar a cada escuela, a cada maestra y a cada niño de su fracaso escolar, para estimular la competitividad en lugar de la cooperación entre centros, maestras y niños, para eliminar una serie de actividades “improductivas” o sospechosamente etéreas y concentrarse en el éxito ante unas pruebas.

En los resultados ante las pruebas, aunque no son concluyentes los estudios sobre Nueva Zelanda y Chile, parece que “unas escuelas aumentan su rendimiento, mientras otras lo disminuyen, sin que se produzca una mejora llamativa en el conjunto. Por lo tanto, parece que se puede hablar sensatamente de una polarización del rendimiento sin mejora generalizada” (Tiana Ferrer 2002:66) o, lo que es lo mismo, la mejora de unos a costa del empeoramiento de otros.

Una hipótesis sobre la cual se fundan las reformas educativas de los diferentes países consiste en creer que los cambios organizacionales producen mejorías en la “calidad” de la educación. Entre los estudios que permiten poner a prueba esta hipótesis se encuentran el Tercer estudio de Matemática y Ciencia -TIMMS- en el cual se puede observar que

“los países que tuvieron mejores resultados, tanto en ciencias como en matemática (Singapur, Corea, Japón y Hong Kong), son países con estructuras centralizadas que no han puesto aún en práctica la estrategia [de descentralización]. Esto podría inducir a pensar que no solo no hay relación directa entre la estrategia y la calidad, sino que hasta podría postularse una relación negativa” (Casassus 1999:93).

“Muchos de los países que han introducido políticas de mercado en educación, como Estados Unidos o Inglaterra, apenas han mejorado sus posiciones relativas durante los últimos años [en el contexto internacional], mientras que sí lo han hecho otros con un fuerte control público de sus sistemas educativos, como lo es el caso de los países del sudeste asiático” (Tiana Ferrer 2002:66).

En el ámbito latinoamericano también se confirma esta hipótesis, pues el *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado* que trabajó con los datos de once países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela),

pone en evidencia que, si tomamos como criterio de calidad el resultado de los niños en las pruebas, los niños cubanos superan con mucho en promedio a todos los niños latinoamericanos, incluso a los promedios de los niños atendidos por la enseñanza privada. “El rendimiento de los alumnos de la mitad más baja de Cuba, es significativamente superior al rendimiento de la mitad más alta de los países que le siguen inmediatamente” (estamos hablando de una diferencia impresionante: 343 puntos para Cuba frente a los 263 de Argentina, su inmediato seguidor) (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación 1998). Lo anterior se da igualando por lo alto, pero no homogeneizando los resultados -como argumentarían los neoliberales diciendo que se priva a los niños de desarrollar sus aptitudes por encima de los demás en un sistema estatalizante e igualador que no estimula al individuo- pues Cuba presenta, además puntajes extraordinariamente altos por encima de la media y que deja muy atrás a todos los países latinoamericanos. En los demás países, sabiendo que las escuelas privadas seleccionan a sus estudiantes, se constata que

“si bien las escuelas privadas tienden a tener mejores puntajes que las públicas, esta supremacía no se verifica en todos los casos. En lo que dice relación al diferencial de logro entre Tercer y Cuarto Grado en Lenguaje, las escuelas bajo administración pública, logran puntajes más altos que las privadas en la mayoría de los países. Sin embargo, en cuanto al diferencial de logro en Matemática, los mejores puntajes se encuentran mayoritariamente en las escuelas bajo administración privada” (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación 1998).

Dos estudios de Carnoy y McEwan (1997) que analizan datos sobre el caso chileno a partir del análisis del rendimiento de los alumnos (medido por el SIMCE) en escuelas de sectores urbanos pobres, aportan perspectivas adicionales.

“Sus resultados indican que, en Chile, la competencia entre escuelas produce un aumento efectivo en la matrícula de las escuelas privadas. (...) Sin embargo, la mayor competencia: I) no produce mejores resultados en el ámbito agregado de los municipios, II) no produce mejoras en los resultados académicos de las escuelas públicas y III) para alumnos de condiciones socioeconómicas similares, la gestión privada es menos efectiva que la pública en el logro en lenguaje y matemática” (Casassus 1999:93).

El estudio comparativo latinoamericano anteriormente citado muestra también que los 20 años de experimento neoliberal en Chile no han producido ningún “milagro” a imitar, con puntajes similares a Colombia y por debajo de países que se han

caracterizado por tener sistemas educativos públicos fuertes, a pesar de sus grandes desigualdades sociales, como Brasil o México.

Los resultados académicos de los niños en unas pruebas de papel y lápiz son el eje de la propuesta de calidad neoliberal para la educación básica –y en general para toda la educación–, lo cual no quiere decir que los neoliberales no piensen en otros aspectos como indicadores de calidad. Hay una serie de factores que importan pero que no son fácilmente cuantificables, y otros que sí. Entre estos últimos, por ejemplo, nadie pondría en duda que el número de computadores o de libros por estudiante, o las instalaciones deportivas, o el disponer de un buen profesora de música o no, sean indicadores que en principio harían inclinar la balanza para escoger un centro u otro.<sup>170</sup> Si bien todo esto se ve como positivo pues configura una diversidad de opciones en el mercado escolar, la propuesta neoliberal es muy clara en plantear que –en orden a valorar la calidad de esa educación básica/mínima obligatoria que el Estado debe financiar– son los resultados de los niños el factor definitivo. Según ellos, el tener muchos computadores o una espléndida piscina no nos garantiza “el aprendizaje” de los niños. Al neoliberalismo le interesan en este campo los mínimos. Dicho en un estilo retórico: “si no queremos pagar más impuestos, el Estado debe garantizar el aprendizaje básico de los niños y no las insaciabiles pretensiones de los usuarios”. O dicho de otra manera, la educación de los más pobres debe dedicarse únicamente a mejorar los resultados en las pruebas y dejar lo demás para los que puedan pagarlo. En este orden de ideas hay que entender el cambio en el financiamiento: el Estado ya no financia a los colegios públicos o privados como proyectos pedagógicos, como unidades, como centros con características específicas, sino que otorga una cantidad –mínima– determinada igual a cada niño para su educación. El que quiera más, que pague.

Respecto al segundo concepto de calidad, el de “gestión de calidad”, los manuales sobre evaluación y gestión de la calidad educativa mencionan frases inapelables o tautológicas como “la calidad se ha convertido en una exigencia de la sociedad actual”,

---

<sup>170</sup> Los colegios y universidades privados, en su labor de marketing hacen énfasis en sus folletos en esas pequeñas o grandes cosas que marcan la diferencia. En el campo universitario, que intenta ser hoy más competitivo, se ha venido imponiendo un complejo sistema de acreditación internacional en el que se cuantifican hasta los mínimos detalles que puede ofrecer una universidad, con el fin de ser condensados en puntajes para ser comparados internacionalmente y configurar un mercado global.

la calidad es un factor de cambio, flexibilidad y personalización, la calidad nos lleva a la calidad, la calidad supone compromiso, la imagen de una institución educativa es la de su calidad, la calidad obliga a la transparencia, “la calidad en su estado final se proyecta en una cultura de la calidad” (González Ramírez 2000:53). El término de calidad se ha convertido hoy en un término que se asocia a exclusividad, excepcionalidad, excelencia; a algo bien hecho, meritorio, perfecto; al logro de objetivos o metas concretas; a algo que justifica un precio superior en el mercado o un gasto público; a algo que –además de su valor- incorpora en su producción una lógica de mejoramiento continuo, de evaluación, de seguimiento, de control.

“La gestión de la calidad educativa es una estrategia organizativa y una metodología de gestión que hace participar a todos los miembros de una organización con el objetivo fundamental de mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y funcionalidad” (González Ramírez 2000:65). Es el mejoramiento continuo, el estar siempre en la cresta de la ola, el *surfing* del que habla Deleuze. Hemos pasado del “control de calidad”, algo que se relacionaba con la inspección referida a un estándar, a la “gestión de la calidad”. A comienzos de los años 50 Edwart T. Deming se centró en el control de calidad durante el proceso de producción del producto, y no tras él y, en ese sentido, la gestión de calidad tiene un valor diagnóstico. Ligados a este concepto se desarrollaron la garantía o aseguramiento de la calidad, de carácter preventivo, y la mejora continua.

La “calidad” y, más concretamente, la “gestión de calidad” provienen del mundo empresarial y de los estándares de la industria. La International Standard Organization (ISO) define la calidad como “conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren la aptitud de satisfacer necesidades explícitas o implícitas”. Las normas ISO 9000, normas internacionales para la gestión de la calidad dentro de las organizaciones, y que tuvieron su origen en la industria militar norteamericana de los años 50, se han extendido rápidamente al sector productivo, luego al de servicios y pronto serán un requisito obligatorio en el mundo educativo.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Por ejemplo, en España, el término calidad no aparece sino hasta 1987, y asociado a la LOGSE. Pero sólo hasta 1998 se adoptó el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad en los centros docentes (EFQM) en la educación básica, y en la universidad en el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad (INCE). Igualmente el Club Gestión de Calidad (<http://clubcalidad.es>) organización sin ánimo de lucro fundada en 1991 por empresas españolas líderes en su sector de negocio y comprometidas con la Gestión de la Calidad Total. En el 2002 la reforma educativa del PP se denominó precisamente, Ley de calidad. En Colombia se creó igualmente para la educación la Corporación Calidad.

Los principios básicos que articulan dichas normas, según González (2000:70) son:

- a) la organización posee objetivos de calidad claros
- b) existen acuerdos claros entre todos los participantes
- c) la organización posee los recursos necesarios para conseguir el nivel requerido de calidad
- d) la organización define por sí misma los procesos y recursos necesarios para la calidad
- e) todos los procesos y sistemas están sometidos a controles, con evaluaciones y modificaciones cuando sea conveniente
- f) todo lo necesario para garantizar la calidad se halla documentado
- g) los registros de la calidad permiten una verificación y una comprobación de la garantía de la calidad”.

Actualmente se proponen y utilizan en el ámbito internacional varios modelos de calidad de centros educativos que, con pequeños matices, apuntan a lo mismo: a incorporar el control al interior mismo del proceso y a producir información confiable hacia el exterior.<sup>172</sup> Pero veamos en concreto qué ha pasado con la calidad en las reformas colombianas de los últimos diez años.

## 7.1. Regreso a lo básico o reducción a lo mínimo

Ya señalamos anteriormente (§4.4) que desde el neoliberalismo el concepto calidad de educación financiada por el Estado y orientada a los “ignorantes” –en términos de Hayek- o a “los más pobres y las niñas” –en términos del Banco Mundial- tenía que ver con una educación mínima centrada en lectura, escritura, matemáticas básicas y

---

<sup>172</sup> Company-Wide Quality Control: control de calidad global. EEUU, influido por la perspectiva de Tylor (1947). Modelo del Premio Deming (Edwart W. Deming) a la calidad en Japón. Centrado en el control estadístico de la calidad. Modelo del premio Malcom Baldrige a la calidad (Secretario de comercio de Reagan, Campaña Nacional por la Calidad), orientado al mejoramiento de la gestión para la calidad y a la satisfacción del cliente. Modelo ISO 9004-2. Modelo Europeo de Gestión de la Calidad (BOE 131 de 2 de junio de 1998). Este último Incluye nueve criterios, cinco agentes (liderazgo, gestión del personal, planificación y estrategia, recursos y procesos) referidos al cómo de la gestión; cuatro resultados (satisfacción del personal, satisfacción del cliente, impacto en la sociedad, resultados del centro educativo).

formación en valores para la convivencia o para el trabajo en equipo. Dado que es imposible satisfacer las demandas insaciables de los individuos, así haya recursos, la educación financiada por el Estado debe reducirse a mínimos.

Un excelente ejemplo que ilustra la reducción del concepto de calidad en la educación pública en Colombia son las enseñanzas artísticas. La Ley 115 de 1994 estableció la educación artística como una de las áreas básicas obligatorias. Hasta entonces la educación artística era un plus que ofrecían algunos colegios públicos, en especial los que hemos caracterizado como el grupo de elite dentro de ellos (escuelas normales, colegios nacionales, INEM, CASD, etc.) y una buena parte de los de nivel medio que ofertaban toda la secundaria y la media. La educación primaria no solía tener educación artística atendida por profesoras especializadas. Sin embargo, desde unos pocos años antes de la promulgación de la ley, en Bogotá y por iniciativa de las mismas profesoras de música –todas ellas licenciadas, es decir, con carreras universitarias mínimo de cinco años en pedagogía musical-, se estableció un equipo numeroso de docentes, cada una de los cuales trataba de asumir la educación musical en tres o cuatro escuelas, rotándose un día de la semana en cada una. Este programa se fue desmontando paulatinamente al no renovar el equipo de profesoras dedicadas a esta labor y su muerte definitiva se produjo con las fusiones institucionales en el 2002 y con la aplicación del parámetro de número de estudiantes por profesora. El Plan sectorial de desarrollo de Uribe, *La revolución educativa*, es explícito en el tema señalando que el nivel central no financiará sino las áreas que considera él -no la ley- básicas y, por lo tanto, las profesoras de artes deben ser asumidas con financiación regional (gobernaciones) o local (municipios). En un contexto de crisis fiscal, y ante necesidades más prioritarias como pupitres, transporte escolar o refrigerios, las profesoras de artes han debido “reconvertirse”; es decir, si desean seguir trabajando, deben volverse profesoras de primaria (generalistas) y asumir un curso completo en todas las asignaturas, o asumir otras áreas (matemáticas, lenguaje...) en la secundaria.<sup>173</sup>

Por poner sólo dos ejemplos, en el colegio María Medina de Fosca, cuando hablábamos con los estudiantes en el 2004 su queja mayor tenía que ver con el traslado

---

<sup>173</sup> En España la Ley de Calidad también afectó las enseñanzas artísticas. Ver, por ejemplo, en *El País* la nota en la que aparece una foto de dos profesoras desnudas representando la muerte de la música y la plástica en una manifestación por las calles de Madrid en protesta por esta medida (8 de marzo de 2004, pág. 40).

de profesoras; y éstos lamentaban, no la pérdida de una profesora de biología, sino de danzas: “lo mejor que tenía este colegio eran las danzas...” En Barranquilla, en el Marco Fidel Suárez, el rector Óscar Marriaga se quejaba en el 2005 de la falta de apoyo de la Secretaría de Educación al no querer asumir el pago de las profesoras de música y danza para “El Congo grande”, una de las comparsas afro de mayor reconocimiento en el Carnaval de Barranquilla –el más famoso y tradicional de Colombia-, mientras nos mostraba orgulloso los trofeos en su despacho.

La “des-comprensivización” (*comprehensive*) de la educación pública, como han denominado los sociólogos británicos a este fenómeno en Gran Bretaña desde la era Thatcher, apunta en últimas a construir una escuela no integral, mínima, poco diversa, a una reducción de su oferta cultural y académica. Esto contribuye, además, a eliminar de la escuela las pocas actividades que la hacían atractiva para una buena parte de los estudiantes (deportes, artes, manualidades...), incrementando así la deserción y la desmotivación. Es tal la necesidad de este tipo de actividades para recrear y motivar a los estudiantes que en el Foro Educativo Distrital de Bogotá de 2004, paradójicamente dedicado a la extinta Educación artística, asistieron más de 600 docentes, aunque menos de 60 eran especialistas y docentes en el área (en Bogotá hay más de 24.000 profesoras en la plantilla del Estado y unas 34.000 en el sector privado). Las experiencias pedagógicas que mostraban orgullosamente eran patéticas en su precariedad en medios y desde el punto de vista artístico, pero no dejaban lugar a dudas sobre el entusiasmo que provocaban en estudiantes y profesoras.

La educación artística se convierte así en un privilegio de los que pueden pagarla en academias o en colegios privados que cobran este plus. Algunas escuelas y colegios públicos, como la antigua República de Chile en Bogotá (hoy llamada “Sede B”, una escuela anexa al República de Colombia) cobraban este plus para la educación artística con anuencia de los padres, lo cual se convertía en un medio de selección (al igual que pasa en España, no sólo con los concertados sino con los públicos -Villarroya Planas, 2000-). Hoy esto ya no es posible, en parte porque –a diferencia de los colegios en convenio, en concesión y privados- los colegios públicos están mucho más vigilados y regulados en los costos educativos y porque a los padres de esta pequeña escuela de unos 300 estudiantes les resulta prácticamente imposible convencer a los de los otros

3200 niños de la nueva IED integrada que se apruebe en el Consejo Directivo este cobro adicional.

Fenómenos similares a lo que pasó con la educación artística ocurrió con la Educación física, pues ahora el Estado higienizador de comienzos del siglo XX ha logrado su objetivo y –lo más importante- ha creado la necesidad y el hábito social del deporte y el ejercicio físico que ahora demandan y pagan los ciudadanos en gimnasios, en cajas de compensación familiar (especie de clubes para trabajadores financiados por varias empresas, pero donde se debe pagar cada servicio) o en parques y en escenarios deportivos públicos gratuitos. El Estado ha arrebatado la mejora de la “raza” a la familia, a la comunidad, a las obras pías; la ha sistematizado, la ha cuantificado y ahora se la entrega al capital para que la maneje como una mercancía.

Igualmente sucedió con buena parte de las ventajas comparativas o adaptaciones curriculares orientadas a una educación más integral o más pertinente para el medio sociocultural de los estudiantes, como vimos en la zona rural del Oriente de Cundinamarca, donde las profesoras especializadas en áreas como las agropecuarias o técnicas tuvieron –“por necesidades del servicio”- que volverse maestras generalistas en pequeñas escuelas aisladas en las montañas (por ejemplo, en el colegio agropecuario del corregimiento de Sánname, municipio de Fosca, colegio que cuenta con buenas instalaciones y equipos ahora perdiéndose y oxidándose porque no hay quién los use).

En realidad, no creemos que la educación artística en sí desaparezca, pues en las grandes ciudades, donde existe la demanda y se pueden crear mercados en esta área, en estos últimos años se han incrementado notoriamente las academias privadas, ONG y fundaciones especializadas (ver por ejemplo, el listín o directorio telefónico en sus páginas amarillas de Bogotá donde la sección de educación y academias es la más voluminosa). Lo que se está produciendo es una externalización de la formación artística (de la educación física, de la educación técnica, de todo tipo de especificidades), es decir, un proceso de desplazamiento de la responsabilidad desde la educación pública, con fondos públicos, hacia actividades financiadas por los padres de familia, por los recursos locales y regionales, en horario extraescolar o a cargo de casas de la cultura, ONG, academias, docentes contratados temporalmente o escuelas de artes municipales. De ser un área curricular básica que debería garantizar el Estado –y

de hecho así lo sigue consagrando la Ley 115 de 1994 todavía no derogada- se pasa a una actividad opcional que se financia de diversas formas.

En el caso de Bogotá la actual administración proveniente del sindicalismo y de la izquierda ha debido asumir la normativa nacional y, con el fin de paliar el impacto de estas medidas, ha creado el programa *Escuela – ciudad, ciudad – escuela*, financiado con fondos propios de la capital, pero sin garantía de continuidad. Bajo este título el programa ha pretendido sacar del encerramiento y hacinamiento a los niños proponiendo una serie de actividades deportivas, lúdicas, artísticas, visitas a museos, recorridos por la ciudad, pero en jornada contraria, no en el horario escolar y -por los límites presupuestales- únicamente beneficiando a algunos cursos y localidades. En Fosca a los niños que perdieron su profesora de danzas les dijeron que iban a contratar algunos monitores para organizar talleres artísticos en la casa de la cultura, como reemplazo, y en las horas de la tarde, fuera del horario escolar. Sin embargo, la casa de la cultura en este pequeño pueblo amenazaba ruina, estaba cerrada y, hasta la fecha, no se ha contratado nadie. En caso de que esto se haga dependerá de la voluntad política y de las prioridades del alcalde de turno, lo cual lo convierte en bastante improbable en las actuales circunstancias.

El arte como obligación del Estado ante los pobres sólo tendría una posible justificación, pues no entra en el paquete básico del lenguaje, las matemáticas y los módulos valorativos para la convivencia de los que hablaba Hayeck: argumentando su importancia para la convivencia pacífica de los pobres. La educación artística se está legitimando hoy no en sí misma, como una expresión humana, como un valor de la humanidad al cual tienen derecho todos los ciudadanos, sino en la medida que es útil para proyectos de “convivencia”, de “resolución de conflictos”, de “formación para la paz” orientados a esas inmensas juventudes marginalizadas para las que el nuevo capitalismo no les ofrece ni siquiera un presente, mucho menos un futuro. En este contexto se entiende la actual política de gobierno en el Ministerio de Cultura y en otras de sus dependencias. En arte no hay sino un plan: el de “música para la convivencia”.<sup>174</sup> El plan se inspira en uno de los 100 puntos del *Manifiesto democrático* del

---

<sup>174</sup> “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002–2006. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. POLITICAS SECTOR CULTURA Y DEPORTE. SEGURIDAD DEMOCRATICA. Fortalecimiento de la convivencia y los valores: PLAN NACIONAL DE MÚSICA PARA LA CONVIVENCIA: Creación y Fortalecimiento de Bandas, Coros, Orquestas y otras Agrupaciones a Nivel Nacional, Dotación de 200 Bandas Musicales, Investigación, Promoción y Difusión del Patrimonio Musical Colombiano,

Presidente, su compromiso con los electores: “Cuando un niño abraza un instrumento musical, jamás empuñará un fusil contra el prójimo”<sup>175</sup>. Esta idea no es solo del Presidente Uribe, sino que el anterior Plan de Desarrollo de Bogotá del segundo periodo de gobierno de Antanas Mockus también planteaba “Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia”.

La educación artística de las masas está hoy en manos de las ONG, fundaciones filantrópicas y comunidades religiosas que se atreven a trabajar con los jóvenes marginalizados en las comunas de Medellín o Cali, en los barrios del sur de Bogotá, y se justifica por su supuesto aporte en la formación valorativa y en la pacificación de esas mayorías que son los jóvenes excluidos.<sup>176</sup>

## 7.2. Calidad = resultados en la evaluación

La humanidad ha legitimado las desigualdades, los privilegios, las imposiciones y las servidumbres a través de pruebas. En una prueba hombres, grupos e incluso otros seres no humanos se enfrentan, se miden, muestran sus capacidades. Siempre es un asunto de fuerza, pero si en esa confrontación hay una formalización de las reglas y las dos partes enfrentadas consideran que éstas se respetaron, la prueba y su resultado ganan en legitimidad. Es lo que Luc Boltanski ha llamado “grandeza”, que otorga un reconocimiento público no sólo de la fuerza del ganador sino del “carácter justo del orden revelado por la prueba”. Por otra parte, toda prueba, por más “cuidadosamente

---

Establecimiento de Políticas Públicas sobre DDHH de las mujeres, que promuevan una cultura de la no violencia y el respeto a su diversidad multiétnica y pluricultural.” (este programa se financió, no con fondos del presupuesto nacional, sino con recursos provenientes del Plan Colombia para la sustitución de cultivos ilícitos, dos mil millones de pesos) (Tomado de la página WEB del Ministerio de Cultura 2004, los comentarios entre paréntesis son nuestros).

<sup>175</sup> Punto 48. Manifiesto Democrático. Los 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez, en [http://www.dnp.gov.co/03\\_PROD/CONPES/Manifiesto\\_Democratico.htm](http://www.dnp.gov.co/03_PROD/CONPES/Manifiesto_Democratico.htm), 2003.

<sup>176</sup> En el 2003 realizamos un estudio –financiados por la OEA– en el que visitamos 54 experiencias “exitosas” en seis ciudades del país. Ver algunos aspectos del informe en [www.unal.edu.co/red](http://www.unal.edu.co/red), junto con una crítica a los supuestos logros del “arte” en relación con la convivencia pacífica. Ver también la ponencia presentada sobre este tema en el IX Foro Distrital de Educación (Miñana Blasco 2004).

que esté dispuesta no puede impedir por completo el paso de fuerzas que no entran en su definición” toda vez que no opera en un mundo abstracto sino real (2002:78-79).

En páginas anteriores (§5.4) mostramos cómo el Estado y los organismos internacionales construyeron una desigualdad de los ciudadanos gracias a los tests de inteligencia y prometieron una igualdad correlativa basada en la expansión de la educación secundaria.<sup>177</sup> "Los tests de inteligencia han sido diseñados en parte para promover la igualdad de oportunidades, pero resulta que lo que los tests miden se correlaciona perfectamente con los ingresos medios familiares (...) Realmente producen o fabrican las características y capacidades que supuestamente miden" (Hanson 1993:6.284). Lo novedoso en la actual situación que vivimos es que, ante la deslegitimación del capitalismo, ante las críticas a la legitimidad de las pruebas, éstas se reelaboran y se multiplican al infinito invalidando las pruebas anteriores. Es la metáfora del *surf*, donde uno debe estar siempre en la cresta de la ola, pasar una prueba tras otra para no caer. En educación (o en el trabajo) no basta la evaluación de la profesora hacia el estudiante, no basta el diploma, es necesario pasar una prueba externa cada cierto período que confirme que se posee la grandeza necesaria para pasar a otra etapa o para mantenerse. Por otro lado, el neoliberalismo, al construir una crisis ha culpabilizado a todos de dicha crisis (excepto a los inversionistas y a los gerentes) deslegitimándonos: el niño es culpable de su fracaso escolar, los padres del fracaso de su hijo, las profesoras del fracaso de su clase, la directora o la rectora de su colegio. Las pruebas, los exámenes y evaluaciones escolares adquieren una nueva dimensión, una nueva temporalidad, una sofisticación y una universalización nunca antes vista. Finalmente, el monopolio del Estado, de los funcionarios, de los jueces, de las docentes para controlar las pruebas ha pasado a la empresa privada, convirtiendo este mar de pruebas en un gigantesco negocio. Para reforzar su imagen de legitimidad y neutralidad éstas viajan en camiones blindados de empresas de transporte de valores, al igual que el dinero.

---

<sup>177</sup> International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), fundada en 1958 (B. Bloom, R. Thorndike, R. Husén...). El primer proyecto de evaluación sistemática y permanente de los resultados de los alumnos, se inició en 1969 en EEUU por el National Assessment of Educational Progress (NAEP), como una forma de controlar los diversos sistemas educativos estatales y municipales, y también de acreditación. Uno de los proyectos más ambiciosos en la actualidad es el Proyecto Internacional para la Producción de Indicadores de Rendimiento de los Alumnos (PISA) de la OCDE.

En Colombia, si bien ya desde el gobierno de Gaviria (1990) se iniciaron procesos de evaluación gracias a un crédito del Banco Mundial y con fondos de la Corporación Técnica Internacional, hay que esperar a que con el artículo 80 de la Ley 115/94 se cree legalmente el Sistema Nacional de Evaluación, para que funcionara en concordancia con el Servicio Nacional de Pruebas del ICFES y fuera la base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo. Según el contenido del artículo el sistema debe evaluar la calidad de la enseñanza, el desempeño profesional de las docentes y de las docentes directivas, los logros de los educandos, la eficacia de los métodos pedagógicos, los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las Instituciones Educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

### 7.2.1. Examen, evaluación y pruebas estandarizadas

El examen oral es una tecnología pastoral y de control en la escuela y que está asociada a ella desde su fundación, es un método pedagógico que aparece claramente descrito en uno de los primeros tratados pedagógicos de la escuela moderna: *Didactica magna* (1657) de Juan Amós Comenio, no ligado a la promoción o calificación. La pregunta, el interrogatorio se pensó como una forma de mantener la atención y de verificar si se ha dado el aprendizaje. La “inspección” no se hace a todos, sino a algunos al azar de modo “todos deberán estar preparados por el temor de ser preguntados (...) Así con el examen de unos pocos estará seguro de todos” (III.23). En la universidad medieval, como lo señala Durkheim, era más bien un rito público. Esta tradición, no obstante, se irá fusionando con el examen como instrumento de gobierno.<sup>178</sup>

“Cuando la sociedad no puede resolver problemas de orden económico (asignación de presupuesto), de orden social (justicia en la distribución de satisfactores), de orden psicopedagógico (conocer y promover los procesos de conocimiento en cada sujeto) transfiere esta impotencia a una excesiva confianza de ‘elevar la calidad de la educación’, sólo a través de racionalizar el empleo de un instrumento: el examen” (Díaz Barriga 1993:13).

---

<sup>178</sup> Hay que distinguir inicialmente entre el examen como tecnología pedagógica y como instrumento de gobierno, tal como aparece en Weber cuando habla de la China imperial: “Para eludir la constante amenaza de apropiación de cargos, impedir la formación de clientelas y la de monopolios de notables, el poder patrimonial de la China imperial tomó estas medidas: nombramientos a corto plazo, exclusión de cargo donde el funcionario tenía parientes, vigilancia mediante espías, agregando por primera vez en la historia la exigencia de exámenes” (1964:791). En la escuela se va a dar un desplazamiento de lo pedagógico hacia su uso como forma de gobierno por parte del Estado.

Foucault ha mostrado las inversiones que se producen en las relaciones sociales y pedagógicas de saber y poder, inversiones de problemas sociales en problemas técnicos, de gobierno, metodológicos, gracias al examen, al mismo tiempo que se producen los sujetos como objeto de conocimiento y de poder por parte del Estado (1990:191).

No obstante, este tipo de exámenes recibieron en el XIX numerosas críticas que los deslegitimaron. En la educación básica, en 1845 empezaron a substituirse en EEUU los exámenes orales de fin de curso de las escuelas por exámenes escritos pues, según Horace Mann, su impulsor:

- “1. se pueden lograr más elementos de juicio sobre el rendimiento de cada alumno.
2. se dispone de una constancia escrita de ese rendimiento.
3. a cada alumno se le formulan las mismas preguntas; de ese modo todos reciben igual trato.
4. hay menos posibilidades de favoritismo o de animadversión respecto de un alumno o maestro concreto” (citado en Díaz Barriga 1993:88).

Obsérvese cómo las cuatro razones apuntan a la construcción de un registro objetivo con información suficiente, a fortalecer su legitimidad, su equidad, su neutralidad. En el contexto del sistema educativo dual norteamericano en 1930 se crea un organismo sin ánimo de lucro para elaborar y distribuir pruebas de rendimiento escolar “de alta calidad” para la secundaria y el *college*, el Cooperative Test Service –CTS-, financiado por el American Council on Education. Va a ser la demanda por este tipo de pruebas la que va a llevar a que el CTS contrate a la IBM la creación de una máquina para la tabulación de pruebas, máquina que estará lista en 1935 y que se desarrollaría posteriormente (1953) con las ayudas computacionales. Posteriormente el CTS diseñará pruebas para la evaluación y selección de maestras y supervisores.

Con el paso a los tests la evaluación del aprendizaje deja la escuela y recae en psicólogos cuantitativos o técnicos, como ingenieros y personas con un manejo básico de estadística descriptiva (Díaz Barriga 1993:24). No es gratuito que el cerebro operativo y líder visible de la evaluación censal en Colombia desde 1998 sea un ingeniero químico con un master en sistemas informáticos, el profesor Daniel Bogoya. Desde los años 80 se ha producido una profesionalización de la evaluación educativa

que se evidencia en centros, institutos, postgrados, publicaciones especializadas, asociaciones profesionales, empresas especializadas en el diseño de estándares. A la par de la profesionalización el campo se ha ido diversificando y complejizando, incluyendo no sólo la evaluación de estudiantes y de programas curriculares, sino de centros educativos, instituciones y sistemas educativos (González Ramírez 2000:28-29).

Otro desplazamiento se producirá desde los contenidos y desde los procesos escolares hacia el examen como contenido curricular y como proceso: “los maestros sólo preparan a los alumnos para resolver eficientemente los exámenes, y los alumnos sólo se interesan por aquellos que les representa puntos o que vendrá en el examen” (Díaz Barriga 1993:26), algo que habían advertido premonitoriamente algunos profesores en las universidades europeas desde hace tiempo (Giner de los Ríos 1993:75).

Es decir, que en el XX se desplaza primero el examen hacia el test, con pretensiones de científicidad y en el marco de un paradigma positivista. En los 80 hubo una fuerte crítica al conductismo desde la psicología cognitiva –Jean Piaget, Jerome Bruner, Howard Gardner- y desde los movimientos pedagógicos, lo cual desplazó la evaluación hacia modalidades de tipo más cualitativo y procesual. Finalmente, con la hegemonía del mundo empresarial y del *management*, se pasará a la gestión de la calidad –la modulación del control permanente-.

En cuanto a los tests, en Colombia existían desde hace años las pruebas del ICFES, un examen de selectividad que acreditaba los estudios de bachillerato en todo el país y cuyo puntaje permitía el acceso o no a determinadas carreras en las universidades públicas. Este tipo de pruebas han sido ampliamente analizadas y criticadas desde la perspectiva sociológica en la obra de Weber (1972:294-299), Bowles y Gintis (1998) y Bourdieu y Passeron (1977) como mecanismos para limitar la oferta en torno a determinadas posiciones sociales, porque legitiman desigualdades que tienen su origen en otros lugares y porque satisfacen “el ideal pequeñoburgués de la igualdad formal”.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Antes que Bowles y Gintis o que Bourdieu, Henry Piéron desmontó y criticó el mundo de los exámenes y las pruebas ya en 1963 (Piéron 1963). El trabajo de Landsheere es igualmente excelente para plantear los numerosos problemas técnicos internos, su incapacidad para medir lo que dicen medir, los efectos perversos, o la pedagogía que promueven (Landsheere 1993). Desde la antropología un trabajo bastante conocido es el de F. Allan Hanson, *Testing testing. Social consequences of the examined life* (Hanson 1993).

Pero mientras que las pruebas de Estado del ICFES se han mantenido y conservan su legitimidad, en los últimos diez años la evaluación de los estudiantes en los colegios ha pasado por una serie de tendencias a veces contradictorias. En primer lugar la normativa desde finales de los 80 ha combatido un tipo de evaluación meramente memorística y cuantitativa, haciendo énfasis en su carácter procesual, formativo, holístico, respetuoso de los procesos y ritmos individuales, y de los contextos socioculturales de los estudiantes. Las descripciones sobre el avance en el desarrollo de las potencialidades serán juicios de valor que tendrán como base el conocimiento de la singularidad de cada estudiante relacionado con el estado de desarrollo de sus dimensiones, sus intereses, sus necesidades, sus aptitudes (Decreto 1860/94, art. 40).

Por otro lado, esta flexibilidad y respeto a la individualidad que se enraíza en la tradición pastoral de la escuela, en el movimiento de Escuela Nueva, y en las críticas piagetianas al conductismo y de Gardner a los tests, contrasta con un esfuerzo sistemático por parte de las administraciones por establecer unos estándares, unas formas de medición aplicables en todo el país, comparables incluso con mediciones internacionales.

Desde el punto de vista de la evaluación hemos pasado de la evaluación de contenidos (desde los años 30 a los 60) a la evaluación por objetivos observables gracias a la asesoría de los Cuerpos de Paz de EEUU (Decreto 1710 de 1964 para la primaria y Decreto 080 del 1974 para la secundaria), a la gran flexibilidad que ofrecían los Lineamientos curriculares (donde la evaluación dependía en buena parte del criterio de la maestra), y a los “indicadores de logro” (Resolución 2343 de 1996, presionada por Margarita Peña y por la misma FECODE, pues demasiada “flexibilidad” resultaba problemática para muchas maestras que esperaban un indicador concreto). Recientemente, mientras que desde el Departamento de Nacional de Planeación en el gobierno de Pastrana se insistía en que se debía evaluar por “estándares” tipo ISO – algo ya generalizado en EEUU- (Vasco Uribe 2002), el equipo de la Universidad Nacional contratado por Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en Bogotá para evaluar censalmente a los estudiantes propuso evaluar por “competencias”, un concepto proveniente del mundo laboral pero que fue reinterpretado en parte desde la lingüística por el profesor de la U. Nacional Fabio Jurado (en especial para aplicarlo al área de lenguaje).

Los permanentes cambios en los criterios de evaluación, a pesar de las cartillas, cursos de capacitación y del énfasis en la “claridad” y sencillez de los conceptos, han generado un galimatías entre las docentes. Veamos, por ejemplo, las definiciones que recoge la SED en su página WEB oficial y en la que se reproducen los conceptos del MEN (2005):

**“Indicador de Logro:** ‘Son indicios, señales, rasgos o conjuntos de rasgos, datos e informaciones perceptibles que al ser confrontados con lo esperado. Pueden considerarse como evidencias significativas de la evolución del desarrollo humano.’ Resolución 2343 Art. 8° (Derogación Implícita por la Ley 715, del art. 148 literal d) numeral 1).

**Estándar de Contenido:** ‘Lo que los profesores debieran enseñar y lo que se espera que los estudiantes aprendan, en descripciones claras y específicas sobre habilidades y conocimientos.’ DIANE RAVITCH. Documento sobre Estándares Curriculares.

**Estándar Básico de Competencias:** ‘Son niveles básicos de competencia (saber y saber hacer) que los estudiantes deben alcanzar en determinada área y en determinado conjunto de grado.’ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Nuevo documento de estándares, 2003.

**Estándar Curricular:** ‘Son criterios que especifican lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer.’ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Documento inicial sobre estándares, 2002.

**Estándar de Desempeño:** ‘Definen grados de dominio o niveles de logro. Ellos responden a la pregunta ¿Cuán bueno es lo suficientemente bueno? Describen qué clase de desempeño representa un logro inadecuado, aceptable, o sobresaliente.’

**Estándar de Oportunidad:** ‘Definen la disponibilidad de los recursos que las escuelas, distritos y el estado proporcionan. Para que los estudiantes puedan alcanzar los estándares de contenido y de desempeño.’ DIANE RAVITCH. Documento sobre Estándares Curriculares.”

A pesar de que la nueva normativa habla de estándares y de competencias en una especie de compromiso entre las demandas de Planeación Nacional y las propuestas del equipo de la Universidad Nacional en Bogotá –ahora instalado en el ICFES-, las docentes y estudiantes siguen hablando de los “logros” del Decreto 1860 de 1994, de “recuperar logros”: “profe, ¿cuántos logros le debo?”...

“Yo veo como mucho corre-corre, porque mientras estamos adaptados a los objetivos, cuando estamos aclimatándonos a eso de los objetivos, nos llegaron indicadores de logros, luego la evaluación por competencias y ahora nos llegan estándares y lineamientos curriculares.

O sea, el proceso de adaptación es como muy rápido y no se alcanza a asimilar cuando ya nos han cambiado las reglas de juego” (Profesor, taller área de ciencias, Bogotá, 3/09/04).

Otras docentes ven los cambios en forma positiva ya que antes “la evaluación era más de orden sumativo y terminal, ahora es de orden formativo y procesual, [sirve para] ver avances y destrezas al igual que las limitaciones” (Profesor, Bogotá, JT 15/09/04).

El sistema de calificación sigue cambiando, y en una de las instituciones visitadas en Bogotá, actualmente se lleva a cabo con logros, letras (nuevamente Excelente, Sobresaliente, Aceptable, Insuficiente y Deficiente) y números (se usan escalas y porcentajes) y por áreas, es decir, ya no se pierde o se pasa una materia sino el área completa (Humanidades, por ejemplo). Según los estudiantes “el sistema de evaluaciones ha empeorado porque, por ejemplo, cuando sacamos un A uno no sabe si perdió o aprobó, queda uno como en la nada, era mejor cuando se decía sí o no se pasó” (Taller con estudiantes de 11°. JM.), sin embargo, consideran como favorable el que los boletines de calificaciones ya no sean tan largos (de tipo cualitativo), porque cuando se habla de logros perdidos o no, por materia, se podían tener boletines hasta de cinco hojas. Los padres de familia, según su capital cultural valoran dicho tipo de boletines en forma diferente. Los sectores populares los prefieren contundentes, breves y claros (pasa o no pasa); las clases medias exigen informes de tipo más cualitativo y, si la escuela no los ofrece, visitan a las docentes para obtener una información adicional. Si el sistema es hoy un galimatías para las mismas profesoras que son las que evalúan, podemos imaginar qué pasará con los estudiantes y los padres. Para algunos docentes los cambios en el sistema responden a una política de modas y decisiones ajenas al ámbito pedagógico, ya que se cambian vertiginosamente y no se vislumbra un proceso o un objetivo común de los cambios. Casi el 60% de las docentes encuestadas considera que las reformas en cuanto a la forma de evaluación de los estudiantes (logros, competencias, estándares) han sido muy negativas o negativas. Lo contrario piensa el 60% de los estudiantes, que las ven como positivas o muy positivas.

Paralelamente a la evaluación cotidiana en la escuela se han ido estableciendo una serie de evaluaciones estandarizadas *muestrales* promovidas por los organismos

internacionales, como vimos anteriormente.<sup>180</sup> Pero los esfuerzos del gobierno se orientan actualmente a garantizar –a través de mecanismos de evaluación *censal*- unos resultados o estándares en lenguaje, matemáticas y “competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores” (Plan Sectorial de Educación 2002-2006, *La revolución educativa*).<sup>181</sup> Sin embargo, las evaluaciones censales comenzaron antes, cuando Cecilia M<sup>a</sup> Vélez era Secretaria de Educación en Bogotá (1998) y todavía no formaban parte de la legislación nacional. El Distrito Capital invirtió \$17.000 millones en evaluación censal durante los tres años de la alcaldía de Peñalosa. Muy inteligentemente contrató la evaluación con la Universidad Nacional, universidad pública de prestigio que generaría un menor rechazo en el sindicato de maestras. El diseño e implementación de dicho sistema de evaluación supuso un promedio de \$2.500 millones anuales (\$4.000 en el segundo semestre de 1998). En el 2002 esta cifra bajó, con una disponibilidad de 1.300 millones, por los problemas señalados anteriormente en la financiación en esa época. Pero si la reducción en pruebas de competencias fue casi del 50%, el recorte en rubros como la formación de docentes –es decir, en el “remedio” para los colegios con más bajos resultados- fue incomparable (la disponibilidad ese año fue de \$90 millones). Es decir, que la política apunta a gastar cifras inmensamente superiores en “diagnosticar” que en “curar” (catorce veces más en el 2002). Lo cual, evidentemente, muestra que hay otras intenciones en la aplicación de las pruebas más allá de lo diagnóstico.

---

<sup>180</sup> Las más generalizadas, y que reciben apoyo del World Bank, son las PIRLS (*Progressive International Reading Literacy Study*) y las TIMSS (*Trends in Mathematics and Science Study*) (ver <http://timss.bc.edu> donde se publican los resultados de diferentes países periódicamente). En Latinoamérica se cuenta con las pruebas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación que permite la comparación entre países de la región. En Colombia se han aplicado por parte del MEN las pruebas SABER, pruebas muestrales que permiten la comparación entre diversas regiones del país. En el nivel universitario se están estableciendo también una serie de estándares internacionales para la “acreditación” desde hace años y en Colombia los ECAE.

<sup>181</sup> “El Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para asegurar que los educandos desarrollen *competencias* básicas, profesionales, laborales y ciudadanas que contribuyan a elevar y consolidar los principios de convivencia, democracia y solidaridad.

El desafío de la política de calidad consiste en involucrar a las instituciones educativas, a los maestros, y a la sociedad en general, en la definición de un sistema integral de *estándares*, de resultados de las evaluaciones, y de formulación sistemática de *planes de mejoramiento* educativo. Se acordarán y se difundirán *estándares mínimos de calidad*, con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y *competencias básicas* para alcanzar *desempeños* satisfactorios en su actividad laboral, *vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones*. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores.

Se evaluará el estado de desarrollo de las *competencias básicas* en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana, a todos los estudiantes de 5º y 9º grado del país. Esta *evaluación será censal*, y se aplicará en forma periódica cada tres años a estudiantes e instituciones. La Nación, los departamentos y los municipios *cofinanciarán* la aplicación de estas pruebas” (*La Revolución Educativa*).

Con la Ley 715 de 2001 este tipo de evaluaciones se convirtieron en una obligación en todo el país y su financiación corre por cuenta del gobierno central en una parte, y el gobierno local por la otra. En estos momentos, y una vez diseñadas las pruebas y el sistema de evaluación con el experimento de Bogotá, diferentes entidades privadas constituidas con tal fin son contratadas por todo el país.

Pero veamos qué pasó en Bogotá con las pruebas censales iniciadas en 1998. En primer lugar, y como todavía no se había legislado en este tema, una minoría de colegios no permitieron la realización de las pruebas con diferentes argumentos: falta de información, sospecha de que los resultados fueran usados en contra de las docentes, desconfianza en que una prueba estándar pudiera medir el conocimiento real de los estudiantes, consideración a los estudiantes en zonas muy pobres pues las profesoras eran conscientes de su bajo nivel académico... La primera aplicación se realizó con todos los niños de Bogotá que cursaban 3° y 5° de primaria, tanto en colegios privados como públicos, en lenguaje y matemáticas. Posteriormente se introdujeron unas preguntas sobre convivencia y formación ciudadana, y también sobre el área de ciencias naturales. Como todo experimento que inicia hubo numerosos problemas de aplicación que deslegitimaron los resultados, aunque el proceso se ha ido afinando bastante. Los resultados se entregaron en breve tiempo a las instituciones, con los datos consolidados curso por curso y estableciendo comparaciones entre cursos dentro de una misma institución, entre instituciones y localidades. La intención que se manifestó para entregar los resultados fue que debían tomarse como elemento de análisis para mejorar y como punto de partida para el diseño e implementación de los Planes de mejoramiento institucionales. En general estas pruebas buscan comprobar –con papel y lápiz- si la escuela está “proporcionando las herramientas pertinentes para la lectura, escritura, la expresión oral y escrita, el cálculo” y “la resolución de problemas y la aplicación del conocimiento a situaciones de la vida real”.

El desinterés por la parte analítica e investigativa en torno a los resultados fue notorio, desaprovechando una valiosa información proporcionada por más de 100.000 estudiantes y varios miles de docentes y directivas, puesto que ellos contestaron una encuesta adicional que pretendía buscar “factores asociados” al éxito o al fracaso

escolar, es decir, la investigación sobre variables tipo escuelas exitosas a las que nos referimos anteriormente al hablar del “efecto de centro”. El informe fue contratado con un grupo de economistas en EEUU, se demoró varios años en aparecer y nunca ha sido publicado. No obstante, el análisis de los resultados arrojó lo que ya se sabía: una relación inversa entre el porcentaje de población en pobreza y los resultados agregados de la prueba. En el 2000 el promedio de las pruebas en Bogotá fue de 193.3. Las cinco localidades más pobres (Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa y Santa Fe) estuvieron por debajo del promedio, siendo Usme –una zona rural en un páramo inhóspito y controlado por la guerrilla- la localidad con el peor resultado, 185.2.

En la capital, a partir de los resultados de las pruebas censales de competencias, la SED contrató diferentes entidades dentro de un programa denominado “Acciones Focalizadas” (copiando el programa chileno denominado *Las 900 escuelas*), para que ayudaran al mejoramiento de las cien instituciones que no habían obtenido los puntajes mínimos deseados; los contratos se financiaron con los dineros correspondientes para la formación de docentes del sector oficial. El malestar en la mayoría de colegios fue notorio pues, aunque recibirían un acompañamiento pedagógico, habían sido señalados como los peores de la capital. Algunas maestras, conocedoras de la realidad educativa de la ciudad, y con una valoración más integral de la calidad, consideraban que su institución era buena y muy superior a otras que habían recibido puntajes más altos. De las 100, 10 se negaron a aceptar el acompañamiento. El Distrito invirtió en su “mejoramiento” pedagógico durante un año con el compromiso de que éstas, en la próxima aplicación de la prueba, mostrarán una mejoría en los resultados, lo cual se sintió como una amenaza en un contexto en que el Gobierno Nacional anunciaba por esos días una evaluación docente con implicaciones salariales y de destitución. Posteriormente el programa fue ajustado y, para evitar el sesgo negativo, se denominó “Nivelación para la Excelencia”.

Los asesores del gobierno distrital de esos años, al comentar los informes de gestión, consideran cinco años después de su inicio que la evaluación es uno de los mayores logros de la administración:

“El gran avance de Bogotá en la búsqueda de mayor calidad educativa es haber adoptado la evaluación censal de resultados (...) modelo para todo el país (...). Para avanzar en materia de calidad educativa en el corto y mediano plazos es indispensable continuar y fortalecer las pruebas de logro, y asumir tres retos de primer orden: 1) realizar una

reingeniería de los programas a partir de las evaluaciones de competencias, con especial énfasis en el área de matemáticas, la que menos avances muestra y es muy débil frente a los estándares internacionales. De este modo será posible alcanzar la meta de 180 puntos comprometida en el Plan de Desarrollo del Distrito. Reforzar paralelamente los programas de Nivelación para la excelencia e Informática educativa” (Jorge Enrique Vargas, en el informe *Bogotá cómo vamos*, 2003).

Es decir, la calidad se desplaza de la pertinencia, a los resultados en pruebas estandarizadas comparables internacionalmente.

El paso de una evaluación muestral a una censal es también significativo. Las evaluaciones muestrales, tipo SABER o TIMSS, son mucho más baratas en su aplicación y tabulación, y son igualmente capaces de mostrar los avances en los estándares internacionales y producir información sobre el sistema educativo. ¿Por qué gastar cientos de miles de millones de pesos en aplicar las pruebas a todos y cada uno de los niños del país? Si se tratara de evaluar para saber cómo está la educación para mejorarla, para orientar las políticas educativas, se podría hacer más eficientemente, con menos costos y con análisis que se aproximaran mucho más a la complejidad de los procesos educativos, a través de estudios muestrales y de caso, estudios cualitativos. Pero no se trata de eso, pues ya nadie cree en la planificación y además no hay nada que entender: todo está muy claro. La evaluación debe ser censal, es decir, debe identificar y evaluar a todos y cada uno de los estudiantes, profesoras, colegios... para poderles decir: “tú, fulanito de tal, estás mal...; mira a ver cómo haces...; esto no puede seguir así”. Se trata de que cada niño, cada docente, cada institución educativa, cada localidad, cada municipio puedan evaluarse y compararse con otros niños, docentes e instituciones del país e internacionalmente. Es un mecanismo de emulación, de superación, de control y autocontrol. Por ello, los resultados en estas pruebas han sido utilizados frecuentemente por la prensa y los medios con titulares que simplifican aún más el tema de la calidad (ver *El tiempo*, *Dinero*, *Semana*, noticias de radio y TV).

Igualmente las evaluaciones se han utilizado para argumentar que la educación privada produce mejores resultados académicos que la “pública”, legitimando las medidas de apoyo al sector privado y de privatización. Para ello se comparan colegios de clase media y clase media alta con colegios públicos que son los que atienden a los niños de los estratos más bajos. Si nos concentramos en los datos de una localidad como Ciudad

Bolívar en Bogotá, un inmenso suburbio que ha recogido la emigración del campo y los desplazados en estos últimos 20 años y donde prácticamente no existe población en estratos altos ni medios, los mismos informes oficiales afirman:

“En primaria los logros del 2002 en el sector oficial fueron superiores a los registrados en el distrito en su conjunto y en el sector no oficial. Los resultados de las instituciones oficiales presentaron una dinámica mayor, especialmente en el área de matemáticas” (ver las cifras en detalle en la página WEB oficial de la SED [www.sedbogota.edu.co](http://www.sedbogota.edu.co), 2004).

Es decir, que en una localidad donde no hay grandes diferencias en cuanto a estrato, y por lo tanto de capital cultural de los estudiantes y las familias, las diferencias entre el sector privado y público son insignificantes. Igualmente evidencian un excelente dinamismo del sector público para competir y superar al sector privado.

Sin embargo, el problema es más complejo, pues lo que realmente sucede es que las docentes e instituciones con bajos puntajes reorientan su trabajo hacia el éxito en el diligenciamiento de pruebas estandarizadas, perdiendo autonomía curricular e integralidad, como han mostrado los estudios de Martin Carnoy en Chile o de Geoff Whitty en Gran Bretaña en los últimos veinte años.

Por ejemplo, en la IED Luis Carlos Galán de Bogotá, desde el año 2002 se implementaron pruebas internas estandarizadas desde el grado 3° hasta 11°. Esta idea surgió al ver los resultados de las pruebas de competencias. Las simulaciones se realizan en dos períodos: la primera incluye las áreas de matemáticas y lenguaje, y la segunda, ciencias y sociales. Han sido construidas por las mismas docentes con base en el estilo de preguntas propuestas en las pruebas ya existentes -como las del ICFES- y textos que incluyen preguntas de opción múltiple. La prueba ha venido piloteándose, y se ha planteado en las reuniones del Consejo Académico la posibilidad de crear un banco de preguntas o de recurrir a pruebas prediseñadas. Una de las coordinadoras procesa los resultados para mirar el nivel y comparar con pruebas anteriores. Por ejemplo, para el 2002, la comparación de las pruebas mostró que “las insuficiencias se habían reducido de un 97% a un 88%” (Acta del Consejo Académico, 2002). La mejora de los resultados en las pruebas va a ser uno de los aspectos determinantes en la obtención del premio “Galardón a la excelencia” de esta institución en el 2005. Igualmente hemos conocido que en algunas instituciones profesoras han pedido

cambiar los libros de texto por libros para el entrenamiento en el diligenciamiento de las pruebas (por ejemplo, en una de las sedes de la IED República de Venezuela).

En otra de las instituciones visitadas un elemento fundamental, sobre todo en la sede principal, tiene que ver con la preparación a las pruebas externas como el ICFES, las pruebas de competencias ciudadanas y las pruebas SABER. Constantemente se llevan a cabo simulaciones con cuestionarios de respuestas de opción múltiple para evaluar el desempeño de los estudiantes en las diferentes áreas y prepararlos en la mecánica de las pruebas.

Las evaluaciones censales en general se han instituido como un mecanismo de control, situación que estaría atentando contra la autonomía institucional y la libertad de cátedra desconociendo los contextos y especificidades de cada escuela. Igualmente, la modalidad adoptada de evaluación (pruebas con papel y lápiz) y el concepto eje de la evaluación (competencia), han reactivado el taylorismo y el conductismo de comienzos del siglo XX. El concepto de competencia usado para la evaluación de estudiantes –y profesoras- no se nutre de la rica tradición de debates académicos en el campo de la lingüística (Hymes, Chomsky), sino de su adaptación simplificada en el mundo de la selección de personal que tiene que ver con las habilidades, el saber hacer en contexto en términos de conductas observables (Bustamante Zamudio 2002), algo por otro lado difícil de medir con una prueba de lápiz y papel, llegándose a ingenuas conclusiones al creer que los estudiantes han mejorado sus “competencias ciudadanas” porque en la prueba respondieron la opción b) en la pregunta de qué harían si encuentran un perro abandonado en la calle.

Los resultados en la evaluación, si bien se utilizaron en los primeros años en la capital para identificar las “peores” instituciones y apoyarlas con un acompañamiento pedagógico, actualmente se usan para poner a competir a las gobernaciones y municipios por los “recursos de calidad”, como nos dice una Directora de Núcleo de Soledad (Atlántico). Una parte del presupuesto nacional que debería entregarse en forma equitativa entre las regiones se reserva para aquéllas que demuestran que están cumpliendo con las tareas de calidad, al igual que una parte del presupuesto de cobertura se reserva para premiar a los que se esfuerzan por ampliarla:

-Carlos: ¿qué cambios ha habido en calidad en cuanto a resultados?

-Manuela: en ICFES mejoramos, la idea es que cuando llegue agosto

mejoremos en SABER, pero en ICFES mejoramos. Tenemos instituciones en nivel superior, en nivel alto; unas que estaban en nivel bajo pasaron a medio; los oficiales no salieron bajo–bajo, no. Eso ya es mucho, porque el año anterior sí. Comparativamente mejoramos.

-Carlos: ¿y a qué se habrá debido ese cambio?

-Manuela: la gente se puso las pilas con los bachilleres porque ahorita viene todo lo que se llama el escalafonamiento, que ellos le llaman categorización, y eso va a ser un problema.

-Carlos: ¿en qué los afecta eso a ustedes?

-Manuela: gravemente porque si un colegio tiene una nómina de lujo, y resulta que en calidad no estamos dando nada, imagínese que hay una premisa que la categoría es por encima del promedio 12, que son el nivel que mira como la normalidad, todas las categorías que están por encima de eso se llaman... complemento de plantas. Para que les manden esos recursos de complemento de plantas a las entidades territoriales, tenemos que demostrar en las pruebas Saber e ICFES, que hemos mejorado en la calidad. Si no, perdemos esa plata y toca, de la misma bolsa, pagarle a la entidad territorial. Es decir, no es que los docentes vayan a perder la plata, sino que tenemos que decir, “como no mejoraron la calidad, se perdieron los 3000 millones que eran de calidad y ahora no se puede invertir”.

-Carlos: pero el Ministerio dice que a los municipios que están mal en calidad les apoya más.

-Manuela: ¿en qué sentido?

-Carlos: en que le da más recursos.

-Manuela: no, recursos no, los recursos están bien amarrados, a usted le dan para la población no atendida si subió cobertura e hizo esfuerzos en cobertura; y cuando ya distribuyen a toda la población le dan un excedente que reparten que se llama “población no atendida” cuando usted abra más cobertura, si ha demostrado que va haciendo esfuerzos para atender esa población, si no lo hace no le dan. Le dan tal plata si... calidad, por ejemplo, aumenta, si nosotros hemos mejorado un poquito en calidad. Todo está como... supeditado a unos resultados. ¡Y eso está bien!, si es que antes era el gobierno invierte, invierte y nunca mide el impacto social que eso produce. Si yo tengo una institución educativa a quien los papás de los niños pagan aportes, de aquí por lo menos hay que pagar la planta del personal; los accidentes corriendo que pasan en la planta física de pronto lo sufragan por acá; bueno, no será la dotación que uno quisiera para las instituciones, pero por lo menos que ellos con los aportes de los papás de costos educativos ayuden al sostenimiento de esas plantas físicas y de esos colegios. Por lo menos debe haber unos resultados ¿no?

En un contexto como el que hemos caracterizado de pérdida de sentido de la escuela y en un ámbito como el educativo donde las metas son difusas, contradictorias a veces, a

largo y mediano plazo, y difícilmente cuantificables, las últimas administraciones han impuesto unas metas claras, precisas, medibles, a corto plazo y han afinado los mecanismos de control y seguimiento de dichas metas. Las directivas en su mayoría y un 50% de las docentes valoran hoy el que se haya puesto “orden en la casa” -como le gusta reiterar a la actual ministra de educación Cecilia M<sup>a</sup> Vélez- que, ante el desorden y descontrol reinante de hace unos 10 años hacia atrás, se pongan tareas y metas concretas, se haga seguimiento para su cumplimiento, se evalúe, se exija, se muestren resultados, en últimas, se “gobierne”.

La SED y el MEN van a evaluar directamente a los estudiantes, tal vez como si desconfiaran de los procedimientos de las docentes y de las instituciones. En este campo el nivel institucional ha perdido el control en tres direcciones, aparentemente paradójicas, pero complementarias. En primer lugar, con las modalidades de promoción automática donde la evaluación que realizan las profesoras -evaluación al interior de la institución- ha perdido su impacto en la promoción de los estudiantes (Dec. 230). En segundo lugar, con la definición de indicadores de evaluación desde el nivel central (logros, competencias, estándares). En tercer lugar, con las pruebas externas estandarizadas, cuyos resultados son tenidos en cuenta para posicionar las instituciones en los *rankings*, evaluar -y retribuir o estigmatizar- a las instituciones, docentes y directivas.

Como consecuencia de lo anterior -y también por otras razones extra-educativas- hoy encontramos que en las instituciones hay una tendencia progresiva al desinterés por el estudio y por la enseñanza, a la descomprensivización de la escuela pública, a la pérdida de integralidad, al mismo tiempo que se genera un interés por la preparación para el diligenciamiento de las pruebas, con la consecuente desvalorización de las áreas no evaluadas externamente.

En el fondo, es claro que el problema no es de conocimiento. Si -como propone el neoliberalismo- convertimos el conocimiento y la “instrucción” en un “bien”, en una “mercancía” que juega en el mercado, desaparecen los saberes y conocimientos sociales, colectivos y tradicionales, desaparecen las diferentes formas de producir, circular y apropiarse el conocimiento -que ha documentado ampliamente la antropología social y cultural-, transformados en “mercancías” en forma de patentes y

derechos de propiedad. Si bien el conocimiento se produce en contextos diversos y por procedimientos regulados por mecanismos que no siempre coinciden e incluso se oponen a los del mercado, el capital se apropia de todos estos conocimientos en su provecho haciéndonos creer, además, que es el mercado la fuente y el motor de dichos conocimientos.<sup>182</sup> Problemas como la pertinencia social del conocimiento o de la enseñanza, sus implicaciones sociales o éticas, pasan a segundo o tercer plano al quedar sometidos al beneficio individual y la rentabilidad en la apropiación privada de todo tipo de recursos. Al neoliberalismo en el fondo no le interesa qué es lo que se enseña o el tipo de conocimiento que se produce, sino que el negocio de la enseñanza o del conocimiento produzca beneficios económicos para los inversionistas. La verdadera enseñanza que busca el neoliberalismo con esta dinámica no son las matemáticas o el lenguaje o determinados valores; el currículum oculto, es lo que no se ve, lo que se da por supuesto: que todo se compra y todo se vende; que hay que competir; que la enseñanza o el conocimiento son una mercancía que no tiene nada que ver con derechos sociales individuales o colectivos; que el mundo es un gran supermercado y el aprendizaje no es sino otra forma de consumir.

Si el qué se enseña, o el cómo se enseña es algo que en el fondo no interesa, la insistencia en las pruebas de competencias, en la evaluación, en los estándares, en las comparaciones de resultados, en los discursos de la calidad, deben entenderse como un problema de mecanismos del mercado y de legitimación del Estado, y no de calidad o de pertinencia social. Para que los consumidores puedan tomar decisiones y escoger las opciones más ventajosas deben tener información más o menos confiable de las características de los productos; de lo contrario el mercado se asemejaría más a una tómbola o a un casino donde habría un margen demasiado amplio para el azar y demasiado reducido para un cálculo racional y para un oportunismo como el que trata de proveer cierta racionalidad económica. La comparación “objetiva” entre los centros educativos no sería posible sin el establecimiento de unos estándares, a la manera de normas ISO, de especificaciones técnicas. No importa el origen social de los estudiantes que acogen los colegios, los diversos objetivos que promueven los centros

---

<sup>182</sup> Gibbons (y sus colaboradores) señala cómo lo que él denomina “modo II” de producir conocimiento (el modo más ligado al mercado y a la libre competencia) se basa, se nutre y se aprovecha del “modo I” o de la investigación convencional realizada por universidades y entidades públicas (Gibbons 1997). Las denominadas alianzas universidad-empresa, sin negar que puedan ser beneficiosas en algunos casos, lo que están logrando es que las empresas se aprovechen de la capacidad instalada e investigativa de las universidades públicas e introducir la lógica mercantil en su interior.

educativos, los *currícula*, los procesos pedagógicos, las culturas y ambientes escolares, los recursos que manejan, las tradiciones culturales e historias de los sistemas educativos regionales o nacionales: todos los niños en el mundo deben realizar unas pruebas “objetivas” en las áreas de lenguaje y matemáticas, inicialmente, pero en el fondo da lo mismo.

Desde el punto de vista de la acción del Estado y de los gobiernos la *New Public Management*, con su propuesta de desplazamiento desde la legalidad hacia los resultados que va a ser adoptada por los gobiernos neoliberales, se va a legitimar también estableciendo metas concretas y mostrando resultados medibles a corto plazo.

Una vez aceptado el hecho de que todos deben competir en un mercado globalizado y que para ello hay que establecer unos estándares –no importa cuáles- que permitan y estimulen la competencia, la discusión sobre la objetividad de las pruebas, sobre los aspectos a evaluar y a tener en cuenta es un asunto secundario que en el fondo oculta lo que presupone. Lo de menos es el qué y el cómo evaluar; lo importante es el para qué hay que evaluar: para permitir la circulación mundial de unidades cuantificables de valores educativos, estimular la competencia global, ejercer el control y la medición, e incrementar la industria de las pruebas.

La actual propuesta, gracias a la evaluación estandarizada y masiva de estudiantes, pone a modular todo el sistema educativo global: a los estudiantes y padres, a las docentes y directivas, a los funcionarios locales, a los municipios y gobernaciones, a los países y continentes.

### *7.2.2. Evaluación del desempeño y pago por resultados*

El logro de una evaluación “objetiva” de los estudiantes va a servir también para la evaluación de las docentes y para amarrar los resultados al salario, como sucede desde hace años en Chile y como ha solicitado reiteradamente el Banco Mundial a los gobiernos latinoamericanos (Burki y Perry 1998:7). Esta modalidad ya fue implantada en Gran Bretaña en el XIX y, después de unos 30 años, fue derogada por el fortalecimiento del sindicalismo magisterial que se produjo gracias a ella (Bourne,

MacArthur, y National Union of Teachers 1970). Don Francisco Giner de los Ríos (1839-1915), el fundador de la Institución Libre de Enseñanza en España, así lo recuerda:

“En cuanto á los que defienden el examen como prueba de la enseñanza que da el maestro (opinión bastante arraigada antes en Inglaterra con respecto á las escuelas primarias, en pésimo sistema del *payment by results*, hoy ya felizmente derogado), cualquiera otro medio sería preferible: la publicación de libros, de trabajos, de resúmenes é informes acerca de la obra realizada en cada curso; la inspección. Todo valdría más y tendría mayor exactitud” (1993:75).

La Ley General de 1994 en el artículo 80 habla de la evaluación del desempeño profesional de las docentes y de las docentes directivas. En el artículo 81 estableció el examen de idoneidad académica en el área de la especialidad del docente y de la actualización pedagógica para realizarla cada seis años, dando oportunidad de un nuevo examen a quienes no hayan obtenido los puntajes mínimos. El artículo 82 se refiere a la evaluación de las docentes directivas estatales. Pero la evaluación de las maestras del sector oficial sólo se va a concretar a finales del 2001 por la Ley 715 (artículos 5-7.10) donde le asigna a los Rectores la función de evaluar anualmente el desempeño de las docentes y administrativos a su cargo; ésta va a ser reglamentada por los Decretos 1278/02 denominado “Estatuto de Profesionalización”, 1283/02 de Inspección y Vigilancia, y 2582/03. Este último decreto originó un “Manual de Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Docentes”.

Si bien en muchos colegios oficiales de Bogotá ya se había iniciado el proceso de evaluación de desempeño a pesar de la oposición del sindicato distrital, de la Federación nacional –FECODE- y de una buena parte de las docentes, varias sentencias de la Corte Constitucional C-357/03 y C-723/04 declararon inexecutable lo referente a la evaluación docente en la Ley 715/01 y en el Decreto 2582/03, dejando sin piso legal la evaluación de desempeño mientras no se reglamentara por el Legislativo.

Pero mientras fallaba la Corte, ante la idea de la evaluación se generó cierto “nerviosismo y estrés” ya que no eran muy claros los criterios que se iban a tener en cuenta y además, porque se vislumbraba como una evaluación–sanción. Se consideraba que a partir de los resultados de la evaluación serían seleccionadas las

docentes que sobrarían al aplicar el parámetro. En una de las instituciones visitadas, aunque inició con gran preocupación por parte de las profesoras, la rectora llevó a cabo la evaluación convocando a cada una de las docentes a una reunión en la que, junto a ella y a la coordinadora de la respectiva sede, la docente realizaba una co-evaluación —a manera de confesión- tomando en cuenta sus propios criterios y los comentarios de las dos directivas presentes. Esto ayudó a calmar los ánimos y a sentir la evaluación de manera más reflexiva que sancionadora.

Así relata la situación que se presentó en su institución, uno de los pocos rectores que no aplicaron la evaluación de desempeño y que la enfrentaron, Serafín Rodríguez, del CED Jackeline. En su caso algunas docentes querían que se les evaluara, en parte por convencimiento y en parte por temor a incumplir el mandato legal. Otras se declararon en desobediencia civil frente a la norma. El rector tenía la posibilidad de realizar la evaluación a las docentes que la habían solicitado y a las otras no, pero según él, el hacerlo así tenía muchas consecuencias pues generaría división entre las docentes. Repensó el asunto y consideró el carácter de inconstitucionalidad que tenía la norma y “yo me la jugué por ese lado”. El director decidió hacer un acto administrativo pues, al ser aplicador de la norma, podía hacer la excepción de inconstitucionalidad y no aplicarla:

“Con ese acto evité aplicarla y cobijé a los docentes que estaban en desobediencia civil y a los que querían que se les aplicara y eso causó revuelo porque fue el único acto administrativo de Bogotá de esas características. La norma fue declarada en agosto de 2004 como inconstitucional por la Corte Constitucional”.

Nadie duda hoy que debe haber mecanismos para despedir a funcionarios incompetentes. Si siguiéramos a Weber podríamos interpretar este proceso de implantación de una evaluación de docentes como una reacción de la “democracia” contra el inevitable estatus de la “burocracia”: “La democracia intenta sustituir el nombramiento de funcionarios por su elección por breves períodos; intenta sustituir la destitución de los funcionarios elegidos por un procedimiento disciplinario regulado” (1972:294-299). Algunos de los argumentos que se esgrimen para tomar esas medidas coinciden con los de Weber, pero el contexto en el cual se implementa la política ha generado pavor en el magisterio, pues mientras en la prensa se anuncian a diario privatizaciones y despidos masivos, la sospecha de que es el “capital” y no la “democracia” la que quiere regular estos despidos cobra fuerza.

Actualmente, y en realidad por problemas de procedimiento en su trámite, la evaluación de las docentes a partir de su desempeño y de los resultados de los estudiantes, todavía no se ha llevado a cabo entre las profesoras del sector oficial vinculadas hace años. Sin embargo, las contratadas recientemente y que se rigen por el nuevo estatuto (Decreto 1278/02) ya están siendo evaluadas. Las rectoras son las más afectadas por ahora por estas medidas pues la bonificación que reciben por su cargo depende hoy de la evaluación de su desempeño y uno de los ítems con mayor peso en el puntaje son los resultados de los estudiantes de su colegio en las pruebas, a la manera del *payment by results* del siglo XIX. Esta es la razón por la que las directivas no dejan de insistir a sus docentes que hagan lo que sea para mejorar dichos resultados hasta el punto en algunos casos de montar verdaderos proyectos en este sentido, como vimos en el Luis Carlos Galán de Bogotá. La mayoría de las docentes, liberadas por ahora de la presión de la nueva legislación, han dejado de preocuparse por el tema, aunque entre los años 2000-2003 fue el mayor factor de movilización sindical.

### *7.2.3. Gestión de calidad*

Hemos visto que a comienzos del siglo XX la evaluación educativa como proceso técnico, más allá de las actividades del mismo proceso de enseñanza, se centraba en el aprendizaje de los estudiantes y se realizaba a través de los tests. En los años de 1950, con el incremento de programas curriculares de tipo experimental que recibieron fuerte financiación estatal, en especial en EEUU y en los 60 en Gran Bretaña (Miñana Blasco 2000), emerge un nuevo concepto de evaluación educativa referida a la evaluación de programas en el contexto de la planificación curricular. La evaluación debía servir a los planificadores del currículo para ajustar sus diseños, al mismo tiempo que se daba cuenta de la efectividad de los programas de innovación curricular (González Ramírez 2000:27-28).

Pero la caída del paradigma curricular, centrado en los contenidos curriculares que predominó hasta los años 80, el surgimiento de otros paradigmas como el de las escuelas exitosas y el de la “gestión”, van a ampliar el ámbito de la evaluación a otros aspectos en una perspectiva más sistémica y multivariada. Los complejos indicadores

de calidad de la UNESCO o de la OCDE apuntaban en ese sentido. En nuestro subcontinente el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (UNESCO, BID y Fundación Ford, entre otros) se creó en los 90 para

“generar estándares regionales, establecer un sistema de información y de diseminación de los avances en relación con ellos, desarrollar un programa de investigaciones sobre las variables asociadas a la calidad de la educación básica y fortalecer la capacidad técnica de los Ministerios de Educación en el área de la Evaluación de Calidad Educativa”.

En Colombia la Ley General de 1994 propuso la creación de un sistema de evaluación con el ánimo de conocer las condiciones socio-culturales, pedagógicas y materiales de la educación colombiana y de velar por la calidad y la cobertura del servicio. El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (art. 80) se pensó como el conjunto de políticas, criterios, estrategias e instrumentos orientados a dirigir, coordinar y ejecutar los procesos de evaluación de la educación. El Sistema atendería en forma integral la evaluación en:

El proceso educativo y los factores que influyen en él.

Los planes, programas y proyectos especiales.

La institución y su proyecto educativo, en especial los objetivos y propósitos, los métodos los procesos pedagógicos, el plan de estudios, la formación y el desempeño profesional de los docentes, los logros de los alumnos, la organización administrativa la infraestructura física, dotación, textos y materiales, así como de los criterios y directrices de evaluación.

La Ley General en su artículo 4º establece que es obligación del Estado, sociedad y familia velar por la calidad de la educación y que el Estado debe atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, si bien no define qué es la calidad. Siendo coherente con la ley la administración Mockus/Villaveces de Bogotá constituyó un área estratégica denominada “Cultura de Calidad” consistente en el

“conjunto de instrumentos, actividades, acciones, procesos, metas, políticas y talento humano comprometidos con el mejoramiento continuo de la SED a través del enfoque de medición, la comunicación y la divulgación, la calificación de las formas de relación de los funcionarios y el reconocimiento a los logros más significativos del proceso” (Villaveces 1998:s.n., 3.1.e).

En el plan de esta administración calidad se asocia a “competitividad” y al “mejoramiento continuo”. Para ello se creó la “Decanatura de Mejoramiento Continuo” encargada de la “Cultura de Calidad” y de coordinar todo el Plan Estratégico de la SED. La reestructuración de la SED en el nivel central (Decreto 443 de 1996) estuvo también ligada a un Proyecto denominado Cultura y Capacitación del Sistema de Control Interno. En el marco de ese proyecto el Control Interno se concebía como autocontrol y autorregulación, como un “instrumento gerencial de calidad” y la Coordinación de Control Interno como un órgano “asesor facilitador y no una auditoría, que busca crear una relación de confianza con todos los miembros de la comunidad educativa sobre el compromiso de que el Control Interno somos todos y es responsabilidad de todos” (Villaveces 1998:s.n.). Para evaluar la gestión de la SED también se creó un proyecto coordinado por la Decanatura de Mejoramiento Continuo que se centró en el diseño de indicadores de gestión y de un software para el seguimiento.

Este tipo de terminología (calidad, competitividad), así como otras relacionadas (planeación estratégica, gerencial) fue el resultado de un acercamiento y un trabajo conjunto con la empresa privada en lo que dicha administración llamó “socios”: el Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Corporación Calidad, el Instituto FES de Liderazgo, el Instituto SER, la Universidad Nacional, la ESAP, otras universidades, ONG y firmas de consultoría (Villaveces 1998:s.n).

Las siguientes administraciones de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y Margarita Peña van a inscribirse definitivamente en esta línea gerencial de la “gestión de calidad” que ya caracterizamos en páginas anteriores y que se ha concretado en la estrategia de los Planes de Mejoramiento anual, en la conformación de equipos de gestión a la manera de círculos de calidad, y en la evaluación externa.

Todas estas ideas gerenciales van a consagrarse legalmente con el capítulo III del Dec. 230 de 2002 que define la evaluación académica institucional como autoevaluación y/o evaluación externa. Esta última la realizan entidades avaladas por el MEN y bajo normas técnicas y reglamentaciones generales establecidas por el Ministerio. Una vez más el mensaje pareciera ser que no se confía en la capacidad de los niveles regionales, distritales y locales para la evaluación, y que se van a favorecer a entidades externas -

con un perfil técnico-, como veremos al hablar del Control. Según el mismo decreto, la evaluación institucional es la mirada intencional, amplia, general que el plantel hace como envolvente de otros procesos evaluativos (Evaluación del desempeño, evaluación de los aprendizajes...), en contraste con las metas de calidad y los indicadores de desempeño que la institución de manera integral define o ajusta anualmente (artículo 3º literal f).

Si bien se menciona el fortalecimiento de la autonomía institucional en los procesos evaluativos, la práctica ha venido mostrando cómo la rendición de cuentas a los niveles centrales se hace en formatos y con indicadores externos que limitan dicha autonomía.

“Se considera el estado evaluador como una alternativa a la regulación mediante el mandato burocrático (Neave 1988:11) (...) Podemos tipificarlo del siguiente modo: primero, se centra en el producto y no en el proceso; es decir, parece delegar a las instituciones la discreción para decidir sobre cuestiones de proceso e implantación institucionales, pero examina los productos que constituyen el resultado del proceso; más aún, hace que la recompensa –trabajo, certificación, pago por méritos o financiación institucional- sea contingente con respecto a la actuación que se ajusta a los criterios establecidos en los objetivos específicos.

El estado fija los parámetros generales; los individuos y sus instituciones son “dueños” ahora de las decisiones relativas al modo de alcanzar los objetivos.

Cada vez más, la financiación seguirá al cumplimiento de los objetivos, midiéndose ese cumplimiento mediante indicadores de rendimiento presuntamente objetivos (se conoce esto como “financiación de los resultados”, en la que “el proveedor de servicios se hace responsable de los factores de entrada y de proceso y el gobierno distribuye fondos basándose en condiciones relacionadas con el ‘flujo de valor de salida’” -Witzel, 1991, p.44-). Ahora bien, esa “propiedad” y la autonomía no significa el control, sino la apariencia de control. El estado evaluador delega la táctica, pero mantiene la estrategia. En consecuencia, puede exonerarse de responsabilidades cuando sus servicios (de salud y educación, por ejemplo) no se prestan de manera satisfactoria y puede mantenerse por encima de los conflictos que desarrollen en el nivel institucional con respecto a la implantación” (Smyth 2001).

Hay que señalar finalmente que los premios como Mejor PEI o el Galardón a la excelencia se han convertido indirectamente en una herramienta importante para la evaluación institucional, pues los criterios de estos concursos se convierten en el

modelo a seguir, tal como observamos en uno de los colegios visitados en Bogotá<sup>183</sup>. De otro lado, el trabajo que se realiza al inicio y al final del año, en las semanas previas y posteriores al inicio y finalización del año escolar, ha sido también importante en este sentido. Gracias a los cursos a directivas y docentes se ha ido implantando un modelo de planeación estratégica, de evaluación por resultados y de gestión de calidad.

La actual administración de Bogotá ha querido desmarcarse de las anteriores proponiendo un concepto de “gestión pedagógica”, es decir, un regreso a la pedagogía en contra de los modelos gerenciales y de la calidad total, como manifiesta Abel Rodríguez, el secretario de educación, en un artículo publicado a finales de 2005 en la revista del sindicato nacional, *Educación y cultura*: “El debilitamiento de la pedagogía en nuestro sistema escolar ha sido el resultado del predominio de un enfoque marcadamente administrativista y eficientista en la orientación de la política educativa en la última década”.

### **7.3. Información: aseguramiento de la calidad**

La Ley General de Educación (1994), en su artículo 75, crea y define un *Sistema Nacional de Información de la Educación Formal, No Formal e Informal* que opere de manera descentralizada, y que tenga como objetivos principales orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones educativas y servir como factor para administración y planeación de la educación y para la definición de políticas. De esta forma, la ley concreta el artículo 20 de la Constitución Política Nacional que hace referencia al derecho que todas las personas tienen de recibir información objetiva, veraz e imparcial, transparente, confiable, de quienes ejercen funciones públicas o privadas. Aunque el Decreto 1860/94 reglamentó algunos aspectos referentes a la información, hay que esperar al 2001, con la Ley orgánica 715 (diciembre 21 de 2001, y

---

<sup>183</sup> En ese caso la institución utilizaba los siguientes indicadores: 1. Innovación de ambientes de aprendizaje. 2. Fortalecimiento de principios y valores definidos en el Horizonte Institucional. 3. Liderazgo. 4. Transformación de la cultura institucional. 5. Estandarización de procesos en las áreas claves. 6. Clima institucional. 7. Satisfacción de necesidades del usuario.

el Decreto reglamentario 1526/02, y la Resolución 166/03), a que el sistema de información cobre forma y se empiece a exigir a los diferentes niveles del sistema educativo una información cualificada y unificada. Los recursos para las regiones provenientes del Sistema General de Participación se condicionan a la entrega de información de calidad y confiable, y se califica como falta grave el incumplimiento de este mandato.

Veamos el caso de Bogotá, líder indiscutible en el sistema de información educativa en el país. Antes de la reglamentación del sistema por la Ley 715 de 2001, la administración de Antanas Mockus interpretó el mandato constitucional y de la Ley 115 incluyendo en el Plan de Desarrollo de la ciudad “Formar ciudad” (1995) el Sistema de Información Educativa Distrital, concebido como parte de la estrategia central de Legitimidad Institucional, junto con los CADEL. La política estratégica de la administración en este campo se denominó “Comunicaciones” con tres proyectos: REDP (Red Integrada de Participación Ciudadana), Proyecto COME (Promoción, dirección y difusión de educación en medios de comunicación), e INFO (Montaje y actualización del sistema de información educativa).

REDP tenía la intención de “colocar toda la información del mundo a la disposición de los docentes”, revolucionar los procesos pedagógicos, promover redes no sólo al interior de las instituciones educativas sino abiertas a “los ciudadanos desde su domicilio” para promover la democracia participativa, la veeduría, la telebúsqueda de empleo, el trabajo a distancia... El proyecto, además de dotar 1000 salas de informática, conexión en red y capacitar a casi 10.000 docentes, pretendía colocar uno o dos computadores en cada plantel de libre acceso al público “colocados hacia la calle”. Se invirtieron unos \$9.000 millones en dos años.

El segundo proyecto de comunicación se orientó a la creación de programas institucionales de TV “Asunto de todos”. Se emitieron 54 programas hasta finales de 1997 en Señal Colombia. Igualmente se publicaron unos 27.000 ejemplares de una revista denominada *Logos*, también de carácter institucional.

Finalmente, el tercer proyecto sobre el Sistema de Información se orientaba a facilitar la información oportuna para la toma de decisiones, control de gestión y evaluación de

la educación distrital. Se centró en el seguimiento de proyectos, hojas de vida, *outsourcing* de nómina, indicadores de gestión y consolidación de los PEI. Es decir, que únicamente este tercer proyecto (de poco más de 500 millones en tres años) tenía como propósito la información para el control. Sin embargo, como veremos más adelante, REDP se orientó primordialmente al servicio del Sistema de Información en la siguiente administración.

Una de las áreas estratégicas del Plan de Mockus/Villaveces se denominó “Estadísticas”, aunque el área no se formula en términos de control sino académicos, de investigación para conocer las relaciones entre las variables fundamentales del fenómeno educativo. El mismo Plan aclara que “al igual que otros estudiosos de los fenómenos sociales utilizamos con frecuencia conceptos cuantitativos, lo cual no quiere decir que todas las afirmaciones que se hagan sean cuantitativas, o que pensemos que todos los aspectos del comportamiento humano puedan medirse con números concretos”. Es interesante esta afirmación, pues el Secretario Académico era un matemático de la Universidad Nacional, Jesús Hernando Pérez.

En la siguiente administración –Peñalosa/Vélez White- se planteó en el Plan Sectorial de Educación la reorganización de los procesos de generación, procesamiento y utilización de la información, bajo los criterios de confiabilidad y con el objeto de dar soporte a los procesos de planeación y asignación de recursos y a la toma de decisiones en las distintas áreas de la SED. Se hizo énfasis en la actualización de los Directorios de Instituciones Educativas privadas y oficiales, en el desarrollo del programa informático SABE 50 -una base de datos en la que se invirtió gran cantidad de dinero y luego hubo que recoger por la poca funcionalidad-, y los formatos para reportes estadísticos C-100 y C-600 del DANE del nivel nacional que se convertirían en el estándar hasta hoy. Se continuó desarrollando un sistema de información geo-referenciado comenzado por Villaveces y se inició la base de datos relativa a costos del servicio educativo. En este periodo se continuó sobre el diseño e implementación de la plataforma tecnológica, el software, para el sistema de información general de la SED, y se inició la automatización de oficinas y archivos físicos a nivel central, local e institucional, tal como se planteó en el Plan Sectorial de Educación.

En el cuatrienio 2001–2004, aunque en el Plan Sectorial no hay mención específica al Sistema de Información, se continuó con la sistematización de la información producida en las diferentes oficinas, siendo de mayor impacto el sistema diseñado y manejado para cobertura y el “sistema para calidad”, representado en el manejo de análisis y estadísticas bajo el concepto de calidad que la administración definió para tal fin: las evaluaciones censales de competencias.

A pesar de los ingentes avances en el Sistema de Información, del que Bogotá es modelo para el resto del país, los problemas son todavía graves como pudimos comprobar en el ejercicio de muestreo y realización de encuestas. La información oficial, actualizada a agosto de 2004, proporcionada por la SED y la proveniente de los formatos C-100 y C-600 del DANE, no siempre corresponde a la realidad: cursos que en las bases de datos aparecen en la jornada de la mañana se imparten en la tarde; sedes con secundaria que se trasladaron a otra sede; problemas en las direcciones y teléfonos...

Dada la asignación de recursos a las instituciones por capitación, es decir, por número de estudiantes matriculados, en los últimos años se han venido extremando las exigencias a las rectoras para que se haga una depuración de la base de datos de estudiantes. Para evitar la pérdida de recursos a la institución y a la entidad territorial, las rectoras se esfuerzan en afinar los datos pues, en caso de que haya inconsistencias cuando se produzca el cruce de información con la Registraduría Nacional, la entidad territorial deja de recibir el dinero correspondiente a los alumnos cuyos datos no son correctos, como señala la Ley 715 (artículo 16, numerales 16.1, 16.1.2)

Pero la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez implementó un sistema de información que fue mucho más allá del tema de la matrícula y la cobertura. Desde la Subsecretaría Académica se diseñaron formas y esquemas de trabajar el Currículo, el Plan de Estudios, el Plan de Mejoramiento, información que era entregada en medio magnético a las coordinadoras, para que estas la asumieran y luego la diligenciaran en los colegios y posteriormente rindieran informes. Esta situación agobió las reuniones de área (departamentos) y consejos académicos (claustros de profesores) sacando a las maestras de su ritmo para encajonarlas en esquemas ajenos. En un buen número de casos se pudo ver que las maestras cumplían con diligenciar esos formatos, pero sin

ningún impacto en las prácticas de aula. Es decir, la avalancha diaria de formularios para diligenciar y entregar vía Internet disminuyó el tiempo para la reflexión y adecuación institucional de las demandas provenientes del nivel central. Toda solicitud debía ser prontamente respondida pues se diseñó un software en línea llamado el “semáforo” que controlaba la fidelidad de los funcionarios a los flujogramas de información y la fecha de entrega de los informes de las ejecutorias al nivel central.

-José: me tocó un pedacito [en Planeación] de lo que fue la llegada de la administración Cecilia M<sup>a</sup> Vélez.

-Carlos: ah, usted estaba en Planeación todavía. ¿Y qué cambio hubo ahí en Planeación con la llegada de ella?

-José: duro, duro porque la doctora Cecilia María es una de las mujeres que cuando uno va a hablar con ella pues sencillamente le dice “nada de carreta sino soporte con datos”. El punto de partida es ese. Entonces, si uno puede soportar las cosas, un proyecto, o lo que sea, es con datos. Entonces cuando, la primera vez que nos llamó, pues ella pregunta es “¿tienen sí o no el número de alumnos; sí o no el número de docentes”? Y tristemente esos eran datos que se manejaban muy precariamente. Entonces ella contrata expertos, personas, por ejemplo, que entraron e hicieron un muy buen trabajo. O sea, se empezó a trabajar los formularios C-100 y C-600 con más [acentuación marcada] cui-da-do, a ser como más cuidadosos en todos los dispositivos que llevan a la acumulación de esos datos; en mucha formación en computación para los funcionarios; se crea un grupo que se llama de Análisis sectorial, que de alguna manera empieza a hacer los primeros estudios estadísticos; y se ve como un dinámica más fuerte. O sea, yo diría que ahí el manejo de datos... además, digamos, que se ha cuidado las fuentes, no se ha tenido una sola fuente sino varias, yo diría que hay un buen trabajo ahí (...).

-Carlos: ¿Qué metas tenía Cecilia María con el grupo este de estadística o el grupo de planeación?

-José: pues lo que alcancé a percibir, porque usted sabe que ahí hay niveles de información, pues yo lo que siempre entendía es que ella soportaba todo su trabajo sobre estadística. O sea, muy técnica, es una persona muy técnica.

-Carlos: ¿usted sí le oyó decir alguna vez “lo que no se puede medir no existe”, o frases por ese estilo?

-José: algo así.

-Carlos: por ejemplo, ¿se acuerda de alguna frase que le haya oído en relación con la importancia que le daba ella a las cifras? ¿Alguna frase que le haya impactado?

-José: pues para mí lo más importante es la primera vez que nos encontramos, ella nos cita, y yo empecé a hablar de la importancia de la estadística, de la filosofía [sonríe], y ella me dijo “no, no, no, ¿tiene números, sí o no?, a mí nada de carreta, ¡cifras!... para sustentar cosas”. Y eso es muy diciente, es una mujer que sabía para qué eran las cifras. Entonces para ella la estadística era fundamental, y el hecho de no tener datos le molestaba bastante. Y el jefe en ese momento, que era Fernando López, un ingeniero industrial, y además con una buena

capacidad en estadística, yo creo que el tipo sufrió bastante ahí. Sufrió bastante porque es que ella era muy... muy... inquisidora en eso, muy precisa, muy exigente es la palabra, exigente, y nosotros no teníamos cómo dar abasto. Porque, digamos, ¿cómo se maneja la estadística a veces en instituciones en las que quien tradicionalmente lleva la estadística es la secretaria, y no el rector, donde se piden datos que ellos nunca los constatan, por ejemplo la medición del área del laboratorio? Que la gente a veces no entiende qué es el área del laboratorio; el área de esparcimiento no lo entienden; ¿cuántos pupitres, los que tenemos en total o los que están en uso?; una cantidad de problemas que... (...)

-Carlos: ¿usted a qué cree que le apuntaba ella más con las cifras? ¿Qué era para ella vital? ¿De qué pedía más datos? ¿A qué cree que le apuntaba con todos estos procesos de información?

-José: pues es indudable que algunos datos que ella, ella los trabajó... con análisis sectorial, por ejemplo, se trabajan muchos datos para lograr los... lo que llaman los... ¿cómo es que se llama esto?... para decir, por ejemplo, “en un colegio de ‘tantos’ alumnos se requieren ‘tantos’ docentes”.

-Carlos: los parámetros.

-José: sí, como unos parámetros de decisión ¿cierto?, que en el fondo eran una reducción y eran una utilización más fuerte de la capacidad, digamos, que pueda tener un sistema educativo, el sistema distrital en este caso. Y uno a veces como que ve la cosa bien interesante, porque finalmente uno dice “bueno, si en un colegio que tiene ‘tantos’ alumnos hay ‘x’ número de docentes, y hay otro con mayor número de alumnos, ¿cómo es posible que tenga menos docentes?”. Entonces uno diría que lo lógico es hacer una adecuación, ser como más distributivo en el personal. Si un colegio tiene cinco secretarías y hay otro que no tiene, por lo menos mandémosle una para allá. Entonces, para hacer eso, hay que trabajar con elementos estadísticos y particularmente hay que empezar a tomar decisiones de tipo... parámetros. O sea, es la única, y además porque eso sustenta ante todo, usted dice “el parámetro que se aplicó fue éste”, y nadie tiene dudas. O sea, ahí no hay de que “prefirió a fulano” sino “el parámetro es ‘tal’”, y si usted está en ese parámetro pues ahí qué: tiene ‘tantos’ alumnos, tiene ‘tantos’ docentes y ‘tantos’ administrativos”. Digamos que en ese sentido las cifras han servido para trabajar eso (...) (Entrevista a José Medina, funcionario de la SED 17/03/2005).

El montaje de la REDP, un portal WEB con numerosas bases de datos e información en línea, casi en tiempo real, actualizada, inicialmente pensado para un uso formativo y democrático y para la participación ciudadana se convirtió en una poderosa herramienta de gestión y de control fundamentalmente al servicio del nivel central. A través de REDP y el correo electrónico hay una permanente comunicación de noticias, decretos, órdenes. Como señala el asesor Jorge Enrique Vargas en el informe *Bogotá cómo vamos (2003)*:

“La Secretaría de Educación Distrital ha podido en muy pocos años

establecer un sistema de gestión por resultados basado en información. La administración se fundamenta en metas públicamente comprometidas y las decisiones se toman en función del logro de esos propósitos bajo condiciones de eficiencia en el uso de recursos (...) Creo que el principal reto en materia de gestión a corto plazo es lograr que la información sobre la situación educativa distrital sea un hecho político, es decir, que todos los habitantes de la ciudad incorporem en el imaginario colectivo e individual las metas de cobertura y calidad, de tal modo que su avance sea parte de nuestra preocupación cotidiana. De ese modo la buena gestión educativa se convertirá en una demanda colectiva y quedará definitivamente blindada frente a eventuales amenazas de retorno ante la ineficiencia o la politiquería. El compromiso de la actual administración distrital en materia de rendición de cuentas y el esfuerzo sostenido del proyecto *Bogotá cómo vamos*, que hoy nos convoca de nuevo son avances significativos en esa dirección.”

Desde esta perspectiva las metas se establecen en el nivel central y se exigen a nivel local e institucional, se publican los resultados en tiempo real con una pretendida transparencia que oculta las decisiones de fondo y los procedimientos y procesos para llegar a los resultados.

Hoy el medio de comunicación privilegiado de la SED con las instituciones es el correo electrónico. La mayoría de las rectoras atienden todos los requerimientos solicitados por la SED a través del CADEL e intenta hacerlo en el menor tiempo posible (aunque sacrificando, en ocasiones, la calidad de los informes por la premura), como manifiestan las docentes en el contexto de un taller (IED República de Colombia). Sin embargo, la rectora cuenta con entusiasmo su inicio con REDP: “La SED nos capacitó, nos mandó en unas vacaciones hacer un curso de RED-P para meternos en el cuento del computador, nos dio los recursos, nos regaló los computadores, nos regaló mobiliario, nos regaló el curso y nos fue metiendo progresivamente”. Según lo observado, muchos de los correos recibidos en los colegios corresponden a requerimientos de informes como formatos, reportes, mientras que otros suministran información sobre capacitación y eventos. Se observó que muchos de estos correos se repiten, pues la Secretaría los envía al CADEL y estos a los colegios, de nuevo. De otro lado, llega una cantidad de información propagandística proveniente de universidades, o los llamados *forwards* de remitentes desconocidos. Esta información es recibida por las secretarías, clasificada y la que es pertinente es revisada por el o la rectora. La información que interesa a las docentes es

impresa y publicada en la cartelera de docentes, quienes deben comunicar a su vez a las coordinadoras si están interesadas en los cursos o capacitaciones. Los informes que deben realizar las docentes tienen que ver, en la mayoría de las ocasiones con dar cuenta sobre el plan de estudios, la actualización de sus hojas de vida, el número de alumnos que tienen en su salón y el lugar de residencia de los estudiantes. Las coordinadoras reciben los informes de las docentes, los datos sobre la asistencia de docentes y ausentismo, e informes académicos, y entregan a la Rectora o al Consejo Directivo lo realizado.

Además de la comunicación vía e-mail el CADEL exige a la institución varios reportes mensuales. Uno de asistencia de docentes que ellas deben firmar diariamente. Otro para el control de los refrigerios que se entregan de manera gratuita a los niños de las instituciones en primaria. Las orientadoras a su vez deben reportar los casos de abusos sexuales y violencia intrafamiliar, y por último, un informe sobre los accidentes en los cuales se utiliza la póliza de seguro que ofrece la SED. Por otro lado, las docentes deben entregar un reporte mensual en el cual se hace seguimiento a los casos de problemas de aprendizaje. De igual manera, deben llevar un plan de aula que es revisado ocasionalmente por la coordinadora.

Las gerentes de CADEL expiden un boletín mensual donde se le dice a cada rectora qué porcentaje de las tareas encomendadas cumplió: “eso del semáforo en donde dice tarea por tarea qué porcentaje había cumplido cada directivo docente”, y que luego lo utilizan para la evaluación de desempeño (entrevista a Rector del Jacqueline).

Gran parte de la información de control requerida por el CADEL es enviada a tiempo, al igual que las solicitudes, pero el tiempo de respuesta de esta instancia es bastante lenta, por lo que nunca se sabe a ciencia cierta si la información fue recibida. De tal manera que aunque la vía electrónica es en términos de tiempo la más ágil, y ha permitido evitar gran parte de los desplazamientos y del tiempo invertido en numerosos trámites, a veces resulta insegura, pues la respuesta es demorada. Algunas directivas, además, manifiestan una incertidumbre y sospechas respecto a la gran cantidad de información que se envía y respecto a sus posibles usos: “uno no sabe qué hacen con eso” (entrevista al Rector del Jacqueline).

La información es siempre de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, no entre las instituciones. La REDP, que inicialmente se pensó como una forma de conectar las escuelas, las maestras y estudiantes entre sí y de conectarlos con el mundo, es hoy una máquina de control.

Tenemos, además, serias sospechas sobre la veracidad y confiabilidad de dicha información, tanto en su origen en las instituciones, como en la forma como es procesada. Un ejemplo ilustrativo lo vivimos en el Comité Distrital de Capacitación Docente –CDCD- en 2003. Para saber en qué se iban a invertir los pocos recursos en formación permanente de docentes, la SED solicitó a las instituciones diligenciar un formato con su plan institucional de capacitación docente. En principio, dichos planes debían formularse participativamente con la comunidad escolar, e incluso una de las preguntas en el formulario se dirigía a averiguar si así se había hecho. Los planes institucionales fueron tabulados en los CADEL para configurar planes locales, fruto de la sumatoria de los institucionales, y tabulados en el nivel central para el plan distrital. Cuando se presentaron los resultados, el Comité los cuestionó por mostrar serias incoherencias. Solicitó los planes institucionales para verificar la información y encontró que parte de la información proporcionada por las instituciones no era confiable (por ejemplo, un rector afirmaba haber consultado a la comunidad escolar para elaborar el plan, y el CDCD tuvo evidencias de que no fue así; se solicitaba capacitación a veces sin un criterio claro, sin coherencia en el plan). Igualmente los miembros del CDCD se dieron cuenta de que la información no fue bien tabulada ni procesada, mucho menos analizada. Este tipo de información, así procesada, era la base para justificar la contratación de la capacitación en las localidades, con lo cual era fácil suponer el reclamo de las docentes respecto a la no pertinencia de los cursos que la SED contrataba para ellas.

La información no sólo ha servido para la gestión y el control, sino para el fortalecimiento del mercado de los servicios educativos con fondos públicos. Ya mencionamos anteriormente el uso de la información en el tema de la cobertura, la matrícula y la contratación de empresas privadas en la prestación del servicio educativo público. Queremos referirnos ahora a la contratación de una serie de servicios complementarios como capacitación, dotación, asesorías, etc.

Por ejemplo, cuando las Instituciones Educativas Distritales entregaron los Planes de mejoramiento, el nivel Central se limitó a informar públicamente, como dato relevante, el número de planes de mejoramiento entregados pero, por otro lado, basándose en la información obtenida en esos documentos –a veces diligenciados como una formalidad para cumplir con el semáforo- se hicieron los contratos con Corpoeducación<sup>184</sup> –una de las mayores beneficiarias de la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez-, Corporación Calidad, London, Bellsouth, Gas Natural, Líderes siglo XXI, otras ONG y algunas universidades, para que fueran a las instituciones a “capacitar” a las maestras. Cabe destacar que una buena parte de las universidades se preocuparon por conocer los desarrollos al interior de las instituciones, para luego construir sobre ellos. Pero la mayoría de empresas contratadas tenían como objetivo fundamental sembrar su propia filosofía empresarial en las instituciones educativas.

Por otra parte, el gasto en capacitación debía pasar por el control del Comité Distrital de Capacitación Docente, un consejo amplio con participación de todos los sectores sociales (administración, sector privado, universidades públicas y privadas, sindicatos...), pero en la reunión del informe de gestión anual a la cual asistimos en el 2003, los consejeros hicieron una serie de críticas respecto a como se habían manejado los recursos. Al comité se le dijo que únicamente había \$200 millones de presupuesto, pero en el informe de fin de año aparecían contratos por más de \$2.500 millones en cursos y capacitaciones que llegaron a los colegios, algunos con nombres como “Seamos amigos” o cursos para bajar el estrés de las docentes, a cargo de ONG y empresas nuevas o que nunca habían trabajado en el sector educativo.

El sistema de información de la educación en Bogotá sirvió en buena parte para el fortalecimiento del mercado de servicios educativos en Bogotá, para la implementación de un modelo educativo que le permite a la empresa privada capitalizar el ahorro en

---

<sup>184</sup> Integrada por Fundación Corona, Fundación Compartir, Fundación FES, Fundación Social, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Carvajal, Fundación Cívico Social Pro Cartagena – Funcicar-, Fundación Educativa Pablo VI, Fundación Presencia, Corporación Educativa Minuto de Dios, Colegio San Bonifacio de las Lanzas, Universidad de los Andes, Cámara de Comercio de Barranquilla. Por el sector público participan el Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, Universidad del Valle. Las áreas de trabajo de Corpoeducación son Gestión Escolar, Competencias básicas, Aceleración del aprendizaje, Proyecto Empresarial de Competencias (PEC), Tecnología de información y comunicación (TIC), Políticas y opinión pública. El crecimiento de los ingresos en estos últimos años ha sido exponencial, gracias a los contratos con el sector educativo público, según su página WEB, pasando de \$83 millones en 1996 a \$2.091 en 2002.

educación por la reingeniería aplicada. Ejemplo de esto son, además de los mencionados, los colegios en concesión, los contratos de refrigerios, las pruebas y evaluaciones, y mejoras de Plantas Físicas.

La SED igualmente, en su proceso de reestructuración organizó la “Oficina Asesora de Comunicación y Prensa”, como asesora del Despacho y el Sistema de información de la Educación de Bogotá. Una buena parte del éxito de la gestión de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez estuvo en un inteligente manejo de los medios y de la información hacia la ciudad. La alianza de un importante grupo de empresas en torno al periódico *El Tiempo* lo facilitó (Empresarios por la educación y Bogotá cómo vamos). A través de la prensa y de Internet la administración intentó legitimar sus medidas ante la ciudadanía. La estrategia ya la había propuesto el Banco Mundial con su giro neoinstitucional a finales de los 90:

“Es posible mejorar la movilización de los potenciales beneficiarios [los empresarios, según se mencionó en párrafo anterior] a través de campañas de información pública cuidadosamente elaboradas, en las cuales la información sobre los potenciales beneficios y probables beneficiarios (y aun la identificación de los perdedores) se transforme en información pública como resultado de la reforma (...) De similar importancia es la movilización efectiva de los intereses latentes en favor de la reforma educativa (padres y comunidades) a través de campañas de información pública” (Burki y Perry 1998:5-7).

Una vez en el Ministerio de Educación, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez montó un sofisticado sistema de “monitoreo de la opinión pública”. Se revisan los periódicos, se seleccionan las noticias referidas a educación, se clasifican por temáticas (cobertura, calidad, eficiencia, sindicatos, colegios privados, educación superior, nómina, protestas...), por regiones, por niveles (central, gobernación, municipio) y se les asigna una palabra (“estado”) que permite luego “medir” el pulso de la opinión pública expresada en la prensa. Este tipo de palabras son: positivo, negativo, alerta, seguimiento y solucionado. De esta forma desde el nivel central se construye un dispositivo que permite saber cómo evoluciona la opinión pública expresada en la prensa respecto a temáticas específicas, o en regiones determinadas. Igualmente hace saltar las alarmas (alerta o negativo) para intervenir.

El otro lado del sistema de monitoreo es la producción de información para los medios. Por ejemplo, en el informe de gestión del 26 de diciembre de 2005, el MEN en su página WEB afirma haber informado periódicamente a “33 periódicos, 10 revistas

nacionales, 2 canales privados, 3 públicos y 7 regionales, un canal local comercial, 10 emisoras universitarias, 14 emisoras indígenas y 80 emisoras comerciales nacionales y locales. Se han realizado 210 entrevistas a funcionarios y se han publicado 172 artículos desde el MEN”.

De esta forma resulta difícil saber si el monitoreo recoge la opinión pública “de los ciudadanos” o la producida por el mismo Ministerio, distinción que en últimas no debe tener mucha importancia. Por otra parte, es ampliamente conocido que no siempre las noticias recogen “lo que está pasando” y que a veces los criterios para publicar o no una situación no se aplican por igual. Por ejemplo, conocimos el caso de Barrancabermeja en donde 11 de los 15 colegios estatales de la ciudad estuvieron 21 días en huelga con apoyo masivo de estudiantes y docentes en el 2005. Sin embargo el hecho no fue recogido ni por la prensa nacional ni por la local (*La Vanguardia Liberal*) ni tampoco por el monitoreo del MEN, a pesar de que personalmente escribimos un e-mail a la redacción del periódico local preguntando el porqué del silencio noticioso.

Desde el punto de vista del sistema de información en línea Cecilia M<sup>a</sup> Vélez como Ministra ha tenido más dificultades que las que tuvo en Bogotá como Secretaria, tanto por infraestructura tecnológica, por formación del personal, por problemas a veces insalvables en las comunicaciones (regiones selváticas, poblaciones dispersas en lugares inaccesibles o bajo control de la guerrilla o paramilitares), falsedad en la información... A pesar de todo ello, en cuanto a cobertura y matrícula, a finales de 2005 el reporte oficial era impresionante, pues según el MEN únicamente en dos regiones hubo ausencia parcial de información o errores patentes.

No obstante, seguimos teniendo nuestras dudas respecto a la calidad de cierta información, como vimos anteriormente cuando nos referimos al Director de Núcleo de Fosca. Simplemente contaremos una anécdota que vivimos en el trabajo de campo sin mencionar lugar ni nombres de personas, anotando que la funcionaria a la que nos referiremos como “Luisa” es una convencida de las actuales políticas y colaboradora incansable de la administración local y nacional; ha generado confianza con el Ministerio y viaja frecuentemente allá desde su región en avión. Estando en su oficina conversando en el 2005

entró el Secretario de Educación bravo con un formato de datos que habían enviado al CONPES. Dijo que ¿cómo iba a ser eso?, que habían

devuelto los papeles, que ¿cómo era posible que pusieran que un niño en noveno grado tuviera siete años?, que eso había errores ahí, que había que corregirlos. Entonces Luisa le dijo -“Sí, no se preocupe, eso lo corregimos”, y él dijo -“¡Eso tiene que estar para mañana!”. Entonces, en cuanto se fue el Secretario, un muchacho joven de sistemas que estaba ahí manejando un computador, le dijo a Luisa: -“Bueno, ahora nos toca llamar a los colegios para averiguar cuáles son datos para corregirlos”. Entonces Luisa le contestó: -“Eso qué nos vamos a poner a eso, eso no lo terminamos nunca, cuadrémoslo ahí con la edad que corresponda”. Esto es un ejemplo de la confiabilidad de la información que llega al nivel central, y lo podríamos complementar también con lo que decía el rector con el que hablé ayer, cuando me comentaba que él no corregía esas plantas, o sea, esos horarios, “que los corrijan ellos allá en la Secretaría” (Diario de campo).

Los problemas en el manejo de la información suelen ser serios en el país, y no sólo en regiones alejadas sino en ciudades grandes.

En Barranquilla, una ciudad industrial, a pesar de ser un municipio certificado con millón y medio de habitantes, la planta de personal de la SED son como 60 personas de los cuales sólo unos 11 son funcionarios de planta y que han venido trabajando desde hace años. La SED funciona en el centro (Paseo Bolívar), cerca de la alcaldía, en un edificio estrecho y destartado de unos 10 pisos. Andan mal de redes, no hay redes en las oficinas, ni Internet. Sólo en la oficina de sistemas. La gente de sistemas se ve que al menos saben manejar el computador, son jóvenes normalmente, rápidos, pero no hay archivos organizados, ni históricos, ni saben de educación. La administración anterior no entregó la información y borró los discos duros. Cada vez que llega una administración deben volver a empezar en cuanto a información. Maestros, directores de núcleo, supervisores y directivos se la pasan llenando planillas con la información que piden del MEN, información que ya habían entregado los colegios el año pasado pero que se perdió. Con la anterior administración no hubo empalme sino que se entregó por Procuraduría, con pleito. Esto es de dominio público pues incluso un taxista me decía que el día siguiente a entregar en una oficina de la alcaldía se quemó todo el archivo (Diario, Barranquilla, 10/02/2005).

Con este panorama en lo local no se alcanza a entender cómo se manejan las estadísticas sobre educación en el ámbito internacional. Lo cierto es que al final aparecen las cifras, y éstas se agrupan en los indicadores y en los logros de gestión para la rendición de cuentas ante los electores, como el siguiente informe que reproducimos parcialmente y que se publicó en la revista oficial del MEN, *Al tablero* (Nº 17, agosto 2002) y luego en la prensa nacional, en uno de los años más productivos de la gestión de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez:

Tabla 13. Indicadores de seguimiento Plan estratégico 2000-2002

1. Ampliar Cobertura con equidad:

Indicadores	Logros	Porcentaje de cumplimiento
250 mil nuevos cupos con Reorganización y Programa de Educación Rural	732.571 nuevos cupos con Reorganización (reportes a julio 2002)	100
Relación alumno-docente incrementada a 28	Alcanzó el 27,22 (para el año 2003 será 27,72)	75

2. Mejorar la Calidad:

Competencias curriculares en matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, y sociales	Estándares Curriculares para matemáticas, lenguaje y ciencias. En proceso, ciencias sociales.	75
Evaluaciones censales de calidad en 70 municipios	Evaluaciones censales realizadas en 176 municipios (cinco departamentos completos)	100
Divulgación de mediciones existentes en las regiones	Divulgados los resultados con recomendaciones en cada entidad territorial	100
Examen de ingreso a la carrera (prueba piloto)	Se probó y se está ajustando para el Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente	75

4. Poner la Casa en Orden:

Proyecto de ley reformando competencias y recursos	Aprobados el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001 (Reforma Educativa)	100
18 municipios certificados de los 25 certificables	Ley 715 de 2001 obliga a los de más de 100 mil habitantes (40 municipios)	100
Planes de transformación en 100 municipios. Programa Nuevo Sistema Escolar.	Planes de Transformación en 107 municipios	100
Proyecto de ley de reforma pensional del magisterio	Entregado en el 2001 al Ministerio de Hacienda para su análisis y decisión de presentación	75

Fuente: Al tablero, MEN, 2002

Las administraciones de los últimos diez años se han esforzado en crear sistemas de información, por un lado, y por otro ofrecer permanentemente a la opinión pública informes de gestión, aprovechando además las nuevas tecnologías y redes informáticas. Dichas políticas se han asociado también a lo que se ha llamado “transparencia” en la gestión y “rendición de cuentas” a la ciudadanía. En estos aspectos los avances han

sido notorios. Hoy puede uno encontrar en la página WEB del MEN y de algunas secretarías de educación (Bogotá, Medellín) información sobre la situación educativa en las diferentes localidades, informes de avance de los diferentes proyectos y programas, contratación a la vista, la normativa vigente, y algunas herramientas de gestión.

Muchas docentes y directivas ven todo esto como algo positivo. Del abandono y del aislamiento en que estaban las instituciones han pasado ahora a conectarse en red, a recibir boletines informativos diarios, a recibir mensajes de correo electrónico. Anteriormente las directivas debían ir a las oficinas centrales de la Secretaría y pasar largas horas para obtener migajas de información confusa y fragmentada. Hoy le llega a su oficina en forma casi instantánea y permanente.

Sin embargo, a la administración no le han interesado los procesos institucionales, no le interesan sus argumentos, sus discursos, sino sus cifras. Ella requiere información para controlar y para mostrar resultados, cifras que la legitimen frente a los votantes. De arriba hacia abajo lo que fluye en sus diferentes formas (formatos, invitaciones, comunicados, experiencias exitosas...) son órdenes. El lenguaje aquí está hecho, como diría Gilles Deleuze, para ser obedecido. De la administración llegan tareas para cumplir, pero no hay un horizonte común que construir. Las instituciones que no responden las demandas a tiempo son señaladas a través del “semáforo” y amonestadas. La comunicación que fluye de abajo hacia arriba se hace a través de instrumentos, formatos que no permiten inscribir las lógicas institucionales y la diversidad organizativa, sino encajonar, encuadrar, cuantificar; lo que no encaja en el formato, lo que no es cuantificable, no interesa o, como dice la Ministra, “no existe”. Las dinámicas locales e institucionales deben adaptarse, violentarse para ser atrapadas por los formatos.<sup>185</sup> La información fluye y se hace fluir, además, a grandes velocidades, en tiempo real, sin dar tiempo a la reflexión, al debate, a explorar sus consecuencias, a elaborar contrapropuestas. Además, la información es redundante, reiterativa, apabullante. La información que se produce en las escuelas es engullida por el nivel central y devuelta a la opinión pública procesada, cuantificada, homogeneizada, sin ningún debate ni posibilidad de que los actores participen en ese procesamiento y

---

<sup>185</sup> Como acostumbra a decir Gustavo Vasco, uribista hoy y asesor hace años del gobierno del presidente Virgilio Barco, “el gabinete de ministros de este gobierno depende de un software donde se miden los logros de los ministros como si fuesen escolares. Eso limita y empobrece su actividad creadora y su imaginación”.

análisis. Se pretende que con informar, con publicar en la WEB o con anunciar, ya se han consensuado las decisiones.

Aunque el resto del país ofrece un panorama muy diferente, el paradigma de la administración y el modelo a seguir es la imagen panóptica de las oficinas del moderno edificio de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá donde hoy funciona la Secretaría de Educación, con sus amplios espacios comunes y modulares, donde cada funcionario se conecta con la ciudad a través de la red, se relaciona casi únicamente con el terminal del computador en su pequeño módulo individual, pero a la vista de todos los demás. Los usuarios, las quejas, el trato con el público, la cotidianidad y los problemas de las escuelas se conocen a distancia, en forma virtual, procesados en formatos, sin contacto personal con la gente, sin interacción ni negociación posible. En las localidades o en las regiones, o en las instituciones el modelo se reproduce a escala. Es la terminal de computador en la oficina de la rectora, o más frecuentemente en la secretaría. En este contexto, y ante la demanda permanente de las distintas dependencias, en los colegios o en las secretarías de educación de provincia, se toman dichas demandas y se reparten para ser diligenciadas a diario a diferentes personas, sin un espacio de reflexión o de debate colectivo, y se entregan frecuentemente con errores significativos.

## **7.4. Control**

Desde sus orígenes los sistemas educativos estatales crearon diferentes mecanismos de obtención de información y de control, bien fuera a través de un cuerpo de inspección y vigilancia, exámenes e incluso creando instituciones específicas. La diferencia respecto a lo que sucede hoy radica en su intensificación y en la búsqueda de mecanismos sistemáticos, técnicos, apoyados en las nuevas tecnologías, en los que la información la producen no las supervisoras sino las mismas maestras y directivas (autocontrol), orientada a su comparabilidad institucional, regional, nacional e internacional, en la publicación de los resultados casi “en tiempo real”, y en la creación de organismos especializados en el manejo de la información y la evaluación cuantitativa.

En Colombia la inspección y vigilancia de la educación es una función del Estado en manos del Presidente pero que la delega al MEN y a los entes locales (Constitución, art. 189 numeral 21, art. 211; Ley 115/94, art. 169; Dec. 907/96). La normativa privilegiaba los procesos de evaluación y asesoría como estrategias de prevención. Dispone que se debe acudir a la sanción cuando se hayan agotado todos los mecanismos de asesoría. Pero además de la Supervisión hay otras autoridades de control que tienen como función la vigilancia de la prestación de servicios públicos y que la abordan desde diferentes perspectivas: la Personería, la Defensoría del pueblo, la Contraloría....

En las tres últimas administraciones distritales, especialmente la Peñalosa/Vélez y la Mockus/Vélez/Peña, la función de Inspección y vigilancia se redujo a la atención de las quejas y reclamos sobre el funcionamiento de las Instituciones Educativas, limitando la posibilidad pedagógica, investigativa y formativa de la Supervisión siendo éste el modelo que un buen número de supervisores venía implementando con mayor énfasis en la década del 90. La Subsecretaría Académica de esas administraciones fue explícita en señalar que la asesoría la contrataban con universidades y otras empresas, y que la Supervisión realizara apenas el control y recomendará los procesos sancionatorios cuando fuere el caso. Cuando la secretaria Cecilia M<sup>a</sup> Vélez increpaba a los supervisores por “resultados”, se refería con esto a cuántas instituciones educativas estaban siendo sancionadas por informes de la Supervisión.

Igualmente el ámbito de influencia de la Supervisión se desplazó al sector privado -pues consideraban que allí los supervisores no tenían intereses ni afinidades personales- con la participación en procesos de legalización, de orientación en temas de normativa, control a costos educativos, calendario académico, gobierno escolar y constitución de Asociaciones de Padres de familia. El tiempo dedicado a este trabajo con el sector privado es casi del 95%, como manifestaba Fabiola Téllez, una supervisora de larga trayectoria.

En general, todos los informes se consolidan en instrumentos de carácter formal, los cuales fueron diseñados en la primera administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez por la firma London, la misma que tuvo a su cargo el trabajo de reingeniería en la SED. Algunas

supervisoras consideran que estos instrumentos, si hubieran sido realizados con un diseño pedagógico, tendrían un impacto más positivo al interior de las instituciones educativas.

En los colegios oficiales en los últimos cinco años la mayor acción de la Supervisión ha estado relacionada con la atención a quejas y reclamos, procedimiento que se surte con un proceso diseñado por flujograma, donde se busca detectar la infracción de la norma, antes que brindar apoyo. En este trabajo, durante la administración Vélez y Peña, se prohibió dejar recomendaciones a los colegios porque -según los funcionarios de la Unidad Coordinadora de Inspección Educativa- las recomendaciones constituían un obstáculo para el proceso sancionatorio.

El trabajo de inspección y vigilancia en los colegios de convenio ha sido subcontratado al Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, con el nombre de “auditoría”. Los formatos que utilizan, cumplimentados por estudiantes de la misma universidad –como ya señalamos anteriormente-, apuntan a dar cuenta de una serie de aspectos locativos y formales.

Las recientes administraciones consideraron que la supervisión y el control debían depender directamente de ellas, y no de un ente independiente, con autonomía y con un funcionariado de carrera como la Supervisión. De esta forma se podría subcontratar a entidades privadas y a contratistas con tareas específicas, como vimos en el Departamento del Atlántico a inicios de 2005 a esas jóvenes enviadas desde Bogotá para supervisar y controlar horarios de profesoras, parámetro, etc. Las supervisoras, antiguas docentes, se consideraba que no eran lo suficientemente imparciales en sus decisiones; por otra parte eran como una rueda suelta –que a veces contradecía las decisiones de la administración-, como sucedió en la capital incluso con un boicoteo masivo de la supervisión a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en un evento que hubo que cancelar. El control se podía ejercer mejor desde las gerentes de CADEL, nombradas directamente por la administración de turno. Por ello en Bogotá, con el Decreto distrital 816/2001 las supervisoras pasaron a depender del Gerente del CADEL –un funcionario netamente administrativo sin perfil pedagógico, que no es de carrera y que administra la educación en una zona de la ciudad sin autonomía-. Las supervisoras deben hoy rendir informes a la gerente del CADEL con base en una “orden de trabajo” que ésta

hace a aquellas. Durante la administración Vélez y Peña la sistematización de los informes de Supervisión atendía básicamente a producir indicadores cuantificables: número de colegios legalizados, número de quejas atendidas, número de calendarios revisados. Este tipo de sistematización dejaba por fuera los procesos y sus consecuencias al interior de las instituciones.

En el nivel nacional la Ley 715 del 2001 y el Decreto 1283 del 2002 van a ir más allá proponiendo que las Supervisoras y Directoras de Núcleo pueden ahora dedicarse a cualquier tipo de tareas que les asignen las Secretarías de Educación, tanto administrativas, académicas o pedagógicas. No obstante, sindicato y supervisoras demandaron la ley ante la Corte Constitucional y ésta declaró inexequibles o anticonstitucionales los artículos que modificaban la Supervisión, tanto por considerar que sus funciones son de atribución exclusiva del Estado, indelegables a particulares, como por las competencias del legislador (Sentencias C-617/2002 y C-097/2003). No obstante, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad, y como ha señalamos anteriormente, en el trabajo de campo hemos observado cómo en las regiones y en la misma capital se subcontratan muchas de las tareas que le competen a la supervisión.

Los cambios de funciones de la supervisión en estos últimos años, y su dedicación a los colegios privados, se reflejan en las percepciones de las directivas y docentes. Respecto a este tema comparamos los resultados de una encuesta propia aplicada en el 2004 con otra que la SED contrató con la UN en 1998 en Bogotá (para facilitar la comparación se utilizaron las mismas preguntas). En los dos años analizados (1998 y 2004), el apoyo sobre las normas legales es considerado uno de los dos aspectos más importantes por más del 45% de las rectoras y en segundo término, la asesoría en el diseño y desarrollo del PEI con un 30% de rectoras aproximadamente. En general, dichos porcentajes se han mantenido. No obstante, sobresale el crecimiento del número de rectoras que no señala ninguna actividad de apoyo por parte de la supervisión (pasando del 8% en 1998 al 18% en 2004). Las coordinadoras y las docentes están muy alejadas de la Supervisión. El 59% de las coordinadoras, por ejemplo, afirma no haber recibido ningún apoyo de ella en los últimos cinco años.

El control del sector oficial está siendo cada vez más subcontratado y únicamente las Directoras de Núcleo y Supervisoras de confianza de la administración reciben esta

función. Las otras se han orientado al sector privado o a otro tipo de funciones. Por ejemplo, en la época que el magisterio en la capital se opuso con huelgas a las medidas de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, en varias ocasiones las gerentes de CADEL subcontrataron personal y taxis para en forma rápida realizar visitas a todos los colegios y escuelas oficiales de la ciudad y obtener reportes inmediatos con nombre y apellido de las docentes participantes en la huelga para ser sancionadas posteriormente por ausentismo laboral. No se confiaba en las rectoras pues a veces ellas mismas apoyaban la huelga. Como decía un docente del República de Colombia, ahora “llega muy rápido el reporte de los docentes que participan en algún tipo de protesta”.

El ejercer el control es algo que en gobiernos con cierta legitimidad es bien visto ante los electores. El “poner orden en casa” de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez a la manera de ama de casa laboriosa, el hacer cumplir la ley, el mostrar “mano dura” han sido las consignas de las últimas administraciones. Por eso los políticos en el poder o en la oposición buscan ampliar el área de influencia del Estado –no invirtiendo más recursos sino controlando- mostrando su capacidad de gobierno, de defender a los ciudadanos de los corruptos, de los politiqueros, así como su compromiso con el orden, la ley o la calidad. Por ejemplo en Bogotá, cuyas últimas administraciones han sido sistemáticas en ello, se va establecer una estrecha pugna entre Cecilia M<sup>a</sup> Vélez como Ministra de Educación y la oposición de Garzón/Rodríguez en Bogotá, así como la bancada en el Concejo del exalcalde Peñalosa (con pretensiones de candidato presidencial). A finales del 2004 se va a producir un debate público en la capital en torno a la situación de los jardines infantiles (guarderías y preescolares), responsabilidad presupuestal que sistemáticamente han eludido las administraciones nacional y distrital, pero que ahora convierten en objeto de gobierno desde “el control de la calidad” (ver, por ejemplo, el periódico *El Tiempo*, 12/13/2004, En cintura, jardines infantiles). Cinco meses después de la nota de prensa, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez va a retomar la iniciativa y a plantearla como una tarea personal a nivel nacional. La crítica –incluida probablemente la que estamos haciendo en este trabajo- pareciera que, en lugar de mejorar las condiciones de vida de la gente, no hace sino ampliar el ámbito de control del Estado pero sin asumir su responsabilidad en la prestación y financiación de los servicios.

## 7.5. Tiempo para el aprendizaje

El segundo aspecto central –además de la evaluación censal de competencias- que ha establecido la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez para mejorar la calidad de la educación es el incremento del “tiempo para el aprendizaje” y su uso eficiente. Así lo reitera Jorge Enrique Vargas, asesor de la SED, en el informe *Bogotá, cómo vamos* de 2003:

“Desde el punto de vista de la intensidad educativa, cabe destacar la enorme importancia que tiene para la calidad educativa haber incrementado el tiempo de aprendizaje en cuatro semanas. Varios estudios realizados en todo el mundo muestran una correlación muy alta entre el tiempo en el aula y la calidad del aprendizaje. También es plausible el esfuerzo de la administración educativa distrital y los maestros para introducir en el calendario docente dos semanas adicionales de formación y complementación”

Revisando la normativa desde 1980 y conversando con algunas rectoras ya pensionadas se puede concluir que hasta finales de los 90 legalmente había una cierta flexibilidad horaria para docentes con responsabilidades específicas en las instituciones (dirección de grupo, consejerías, dirección de departamento, profesora de primaria o de secundaria...). Las directivas asignaban cargas horarias diferentes a profesoras que realizaban algún proyecto significativo para la institución o que tenían cierta proyección en la comunidad. Obviamente, esto se prestaba también para cierto clientelismo y amiguismo entre directivas y docentes, y no siempre las “descargas de clases” se asignaban con criterios transparentes. Igualmente la jornada escolar incluía numerosas actividades de preparación, evaluación, proyectos transversales, actividades culturales, salidas y no se circunscribía a la “dictadera de clases” como se dice en el argot magisterial. Igualmente cuando se presentaban actividades que requerían la participación de todo el profesorado, como reuniones o evaluaciones institucionales, los estudiantes se “licenciaban” (ese día no había clases). En principio las docentes debían permanecer durante toda la jornada escolar en la institución, pero en la práctica utilizaban sus influencias con la rectora o coordinadora que elaboraba el horario para agrupar las horas de clase al comienzo o al final permitiendo así la llegada tarde o la salida temprano; incluso, intensificando clases en varios días se lograba “liberar” un día completo. Todo esto facilitaba el que las docentes pudieran trabajar en otra jornada u

otros días en otros colegios o en alguna universidad, pues muchas de ellas cuentan con maestría.

Esta flexibilidad y diversidad de horarios de las docentes tenía su correlato en los horarios escolares. Había jornadas únicas, matutinas, vespertinas y nocturnas. La multiplicidad de jornadas tuvo que ver con las políticas de aumento de la cobertura en las épocas que la migración del campo a la ciudad desbordó la capacidad de matrícula de las grandes ciudades. Con el fin de poder “comprimir” el tiempo escolar en estas jornadas las horas de clase eran de 45 minutos. En síntesis, el tiempo escolar en el sector público distaba mucho del modelo educativo lancasteriano, del taylorismo fabril o del panoptismo foucaultiano. Este sí era realmente un tiempo “flexible” donde casi no había día en que no pasara algo que rompiera la monotonía escolar. Más bien lo habitual era el imprevisto: una visita de una editorial o de cualquier personaje, una profesora que no había venido, una salida a un museo, un trabajo en la huerta escolar, una huelga o una reunión de profesoras, un campeonato deportivo, o un aguacero tropical como el del paseo vallenato de los 80 (“Y tú bien sabes que cuando llueve nunca hay clase en el colegio...”). Como vimos en numerosas ocasiones, en provincia, en las zonas rurales e indígenas el ritmo se volvía más lento con largas transiciones que hacían difícil saber dónde terminaba una actividad e iniciaba la otra. Un hecho registrado en el acta del Consejo Directivo del 20/03/96 del colegio Luis Carlos Galán, podría darnos una idea del nivel de autonomía que entonces manejaban las Instituciones Educativas. Un docente solicitó “dar más tiempo para el descanso”. El Consejo Directivo lo aprobó recortando “5 minutos del 2º bloque” de clases.

La Ley 115 de 1994 (capítulo IV) y el decreto reglamentario 1860/94 (art. 57) proponen como meta el restaurar la jornada única aunque, cuando las necesidades del servicio educativo lo requiriesen, podrían ofrecer dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna, bajo la responsabilidad de una misma administración. La jornada escolar nocturna se destinaría a la educación de adultos. En el contexto del PEI el decreto propone la realización de proyectos pedagógicos y además dedicar por lo menos diez horas semanales a actividades lúdicas, culturales, deportivas y sociales. El regreso a la jornada única –es decir, la ampliación del tiempo de los estudiantes en la escuela- es un hecho trascendental en la historia de las instituciones educativas que visitamos en Bogotá, y así lo recuerdan las docentes pues permitió –en el contexto del PEI- realizar

actividades y proyectos pedagógicos innovadores, e introducir o ampliar en la escuela el tiempo dedicado a actividades lúdicas, deportivas, laborales o productivas... Se introdujeron los comedores escolares mejorando la vida de los estudiantes más pobres. Distensionó aún más si cabe el tiempo escolar, un poco encorsetado en las clases de 45 minutos que se sucedían una tras otra separadas únicamente por un breve recreo. Esto se realizó con un gran esfuerzo presupuestal en la administración de Villaveces, contratando profesoras para las actividades en la tarde. En algunas escuelas y colegios donde los recursos no alcanzaron los padres de familia se esforzaron por conseguirlos para pagar maestras calificadas para actividades complementarias.

Sin embargo, el regreso a la doble jornada para incrementar la cobertura en la época de la administración Vélez, fue traumático para todos estos proyectos y para la vida escolar. La preocupación también de las directivas y profesoras por los daños y pérdidas de materiales y equipos en la otra jornada, y el uso excesivamente intensivo de los espacios y mobiliario, deterioraron la vida en la escuela. Algunas profesoras comentan que perdieron el interés por cuidar y arreglar los salones pues en las otras jornadas destruían los arreglos, equipos y mobiliario.

Como un paliativo a la medida anterior se establecieron jornadas escolares complementarias en las grandes ciudades con el fin de evitar el pandillismo al salir de la escuela tan temprano. Para ello se comprometió desde 1999 a las Cajas de Compensación Familiar y al sector cooperativo para que destinaran parte de sus recursos a la educación no formal atendiendo de esta forma el vacío creado. En la administración de Abel Rodríguez (2004-2006) se van a incrementar los recursos en este programa con el sugestivo nombre de *Escuela – ciudad, ciudad – escuela*, pero externalizando y privatizando la educación artística, la educación física y otras áreas técnicas, como ya señalamos anteriormente.

La revisión documental (actas y archivos) de los estudios de caso nos muestra el inicio de la preocupación por parte de las directivas por el uso del tiempo, por la eficiencia temporal, en especial desde finales de los 90. Todos los años la discusión del cronograma y calendario escolar era importante. Una rectora enfatizaba que el calendario escolar debía garantizar horas de clase efectivas en educación básica, media y vocacionales (Acta Consejo Directivo 16/04/98, Luis Carlos Galán). Durante esta

época fue recurrente la insistencia por parte de la directora del CED Jacqueline de hacer “buen uso del tiempo”. Las reformas y resoluciones que trató de implementar a cabalidad estaban orientadas a la extensión de la jornada laboral de las docentes en la medida en que proponían que todo el trabajo de planeación y reflexión pedagógica se hiciera en jornada contraria a la del trabajo con los niños. En esta misma escuela a partir del 2000 la directora puntualiza en las actas del Consejo Directivo que la SED exigió que se tenían que hacer efectivas mil horas de clase anuales de estudio, es decir, diez semanas para cada periodo. En el calendario académico se exigió más tiempo de trabajo de las maestras y por consiguiente menos tiempo de descanso, generando así controversia entre ellas respecto a la forma en que se distribuyó el tiempo durante el receso escolar.

Las concepciones sobre el tiempo escolar se vieron modificadas en estos años cuando se reemplaza el término de “vacaciones” por el de “receso escolar”, para indicar que los estudiantes no asistían a la escuela, pero las docentes sí. Hubo, pues, reducción de sus vacaciones en dos semanas con miras a extender el tiempo de planeación institucional (Resolución 8124 de 1998). La resolución distrital generó acaloradas protestas del magisterio y enfrentamientos del sindicato con Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, pero al final ella ganó legalmente la pelea. Igualmente las docentes señalan que hubo un “alargamiento de la jornada”, por el tiempo que diariamente, después de terminar las clases, fueron obligadas a realizar reuniones.

La experiencia de Bogotá se lleva ahora al nivel nacional y en el 2001, el MEN afirma ante la prensa que los estudiantes colombianos estaban recibiendo el 25% menos tiempo de clases que el establecido por la ley. Expide entonces la Resolución 144 de enero 30 de 2001 para hacer respetar las 40 semanas de actividades pedagógicas a que tienen “derecho” los niños y niñas de todo el país con la consigna “Más días para aprender”. El objetivo era “recordar” a los Departamentos, Distritos y Municipios que el tiempo de la jornada escolar por ninguna razón debía ser utilizado en otras actividades distintas a las de enseñanza y aprendizaje. Las 40 semanas del calendario académico se debían dedicar única y exclusivamente a la ejecución del plan de estudios y los procesos formativos de los estudiantes. El MEN estipuló que las Secretarías de Educación debían estructurar y organizar el calendario académico así: a) 40 semanas lectivas para la ejecución del plan de estudios y procesos formativos de los estudiantes;

b) cuatro semanas calendario -por fuera de las anteriores- para planeación, desarrollo, evaluación institucional y actualización por parte de las docentes; c) siete semanas de vacaciones al año para las docentes. Es decir que las vacaciones o “receso estudiantil” eran de once semanas.

En el 2002 se empieza a diferenciar entre “jornada escolar” y “jornada laboral” y se reglamenta en forma detallada, distinguiendo entre directivas docentes, docentes y estudiantes. A partir de julio de ese mismo año en Bogotá, por medio de una circular enviada a las rectoras por la Dirección de Recursos Humanos de la SED se les pide que cumplan con las funciones de administración de personal, a través del diligenciamiento oportuno de un instrumento de control diario de asistencia y de permanencia en la institución educativa durante toda la jornada laboral de todo el personal bajo su responsabilidad. Como pudimos ver en las actas de las instituciones visitadas, en ese año la SED a través de los CADEL comenzó a enviar mensualmente un formato para reportar el ausentismo y retardos laborales para todo el personal docente y administrativo. Si los retardos sumaban un día de trabajo laboral, se veía afectado el salario y otras prestaciones como vacaciones y primas. En la IED Luis Carlos Galán también se agudizó el control del tiempo mediante la exigencia que impuso la rectora de firmar un libro de entrada y salida, a partir del cual se generaba el reporte de ausentismo.

De acuerdo con el incremento del poder de la rectora otorgado por la Ley 715/2001, el Decreto 1850/2002 establece que el horario será definido por la rectora –no por el Consejo Directivo- en horas efectivas de 60 minutos: Básica Primaria 25 semanales y 1000 anuales. Básica Secundaria 30 horas semanales y 1200 anuales. Define los periodos de clase como “unidades de tiempo en que se divide la jornada escolar para realizar las actividades pedagógicas propias del desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las asignaturas optativas contempladas en el plan de estudios”. En la IED República de Colombia se refleja este hecho de la siguiente manera: se busca aplicar las ocho horas efectivas de trabajo diario, 22 horas efectivas de clase (de 60 minutos cada una), y en el resto de tiempo ampliar la jornadas y tener dos horas de trabajo adicional disponibles diariamente en las instituciones. Como lo planteó un docente: “entonces nos asignan cursos, informes, trabajos, que en ocasiones se cruzan y uno no tiene la posibilidad de organizar uno mismo su horario. Además no se toma

en cuenta el trabajo extra que desarrolla uno en su casa”. Las actividades de desarrollo institucional, consideradas como el tiempo dedicado por los directivas docentes y las docentes a la formulación, desarrollo, evaluación, revisión o ajustes al PEI, a la elaboración, seguimiento y evaluación institucional, y a otras actividades ya no se harán mientras estén los estudiantes en el colegio, sino en las cuatro semanas del “receso escolar”.

Todas estas medidas afectaron notoriamente la jornada laboral de maestras y directivas. Sin un incremento salarial vieron aumentado el tiempo de trabajo diario y recortado el período de vacaciones. Las coordinadoras y las orientadoras, por ejemplo, debieron atender dos jornadas, en 8 horas, por el mismo sueldo (antes cobraban unas 10 horas extras semanales). La coordinadora Paulina Gómez recuerda al pie de la letra la ironía con que una funcionaria del nivel central de la SED les anunciaba estos cambios: “Ud. ahora va a tener un horario flexible... Puede llegar en la mañana, cumplir cuatro horas, salir y hacer su vuelta en el banco o ir a preparar el almuerzo tranquilamente a su casa... y luego regresar en la tarde a cumplir con sus otras cuatro horas descansadamente...” Siendo la profesión docente mayoritariamente femenina, la jornada continua permitía desempeñarse laboralmente y atender las labores domésticas y a los hijos menores en un país bastante machista o con un porcentaje muy alto de mujeres cabeza de hogar

En el caso de las docentes, a pesar de todo lo anterior, el horario sigue teniendo ambigüedades, pues la ley afirma que dos de las ocho horas pueden trabajarse fuera de la institución (por ejemplo, preparando clases). En la mayoría de las instituciones que hemos visitado o conversado con las directivas, se ha llegado a una solución intermedia: se permanece en la institución uno o dos días un par de horas más en reunión de área o en alguna actividad colectiva; los otros días la profesora permanece únicamente seis horas.

La obligación de firmar a la entrada y a la salida, y el pasar reportes de asistencia mensual al CADEL, si bien han generado rechazo de muchas docentes, han logrado aumentar su permanencia en los colegios, mejorar la puntualidad y casi eliminar el ausentismo. Igualmente ha facilitado la organización de los horarios de clases, pues antes se hacían en función de la disponibilidad de las docentes, y ahora pueden

organizarse en función de los estudiantes o de los proyectos pedagógicos, algo que tampoco ocurre pues se siguen ancestrales prácticas orientadas más bien a facilitar la labor del administrador del tiempo.

La falta de puntualidad y el ausentismo no son considerados como serios en la encuesta que realizamos a rectoras, coordinadoras, docentes y estudiantes. La percepción más positiva la tienen las rectoras, pues tal vez son las que menos se enteran de la llegada a la institución y a las clases de las docentes, y de los mismos docentes, obviamente. La percepción más negativa está en los mismos estudiantes y en las coordinadoras que deben responder por los cursos a los cuales no llega la profesora. Es mayor la percepción negativa de la falta de puntualidad, que la del ausentismo. Más del 50% de las rectoras, coordinadoras e incluso docentes consideran hoy que las reformas han tenido un impacto muy positivo o positivo en el mejoramiento del uso del tiempo.

Pero con las reformas de los últimos cinco años, el tiempo escolar que vale es el de clase. La Resolución 144 de 2001 insiste en que el tiempo de la jornada escolar por ninguna razón debe ser utilizado en otras actividades distintas a las de enseñanza y aprendizaje. Los tiempos dedicados a la organización y al fortalecimiento de los vínculos sociales, a todo lo que no sea académico, deben robarse, regatearse o realizarse en tiempo extra. Son tiempos marginales, de segunda, devaluados, intercambiables, suprimibles. Son los “tiempos de utilidad marginal” (Dumont) parafraseando un término del estudio de los procesos de trabajo agrícola:

“imprescindibles para mantener los mínimos de funcionamiento del centro [educativo], pero por otra parte tendían a representarse como indicadores de un esfuerzo extraordinario que los agentes se hallaban dispuestos a reducir en cuanto tenían la menor oportunidad de hacerlo” (Díaz de Rada 1996:88).

La autonomía de las docentes frente a la jornada laboral y las regulaciones del calendario académico en las instituciones es percibida como mínima, debido a las prescripciones legales y las disposiciones de la administración. La insistencia de los CADEL en Bogotá y de los contratistas del MEN, Supervisores y Directoras de Núcleo en el resto del país en la hora-clase y en que el tiempo para el aprendizaje se refiere al momento en que un grupo de estudiantes se encuentran encerrados en un salón con una profesora, ligada al hacinamiento en las aulas y la desaparición de la

jornada única podrían estar llevando a una intensificación de la dimensión instrumental de la enseñanza en el sector público, en el sentido que lo ha desarrollado Díaz de Rada.

Las medidas anteriores han generado en muchas instituciones la sensación de una compresión y rigidez en el tiempo escolar, con dificultades para organizar los horarios de una manera flexible. Sin embargo, hablando con las directivas, nos mostraron que la norma no niega la posibilidad de flexibilizar el tiempo escolar, por ejemplo, con horarios quincenales en lugar de semanales, o con bloques horarios más largos para desarrollar algunos proyectos en algunas áreas. No obstante, el problema en realidad radica en que actualmente a las profesoras están desmotivadas, no les queda mucho tiempo en la institución para preparar clases, corregir evaluaciones, atender estudiantes, participar en reuniones, pues se han aumentado el número de clases y su duración. Sienten una recarga de trabajo, porque, por ejemplo “el jefe de departamento o de área tiene más trabajo que cumplir y no por ello menos horas, entonces debe descuidar una de las dos, o la parte académica de dictar clases o su función como jefe” (Taller docentes República de Colombia JTI). El alargar la jornada de trabajo docente y el exigir la permanencia en la institución ha vuelto más difícil el que las docentes laboren en dos jornadas, o compatibilizar el trabajo con las responsabilidades como cabeza de familia, disminuyendo sus ingresos. Se ha convertido en un estribillo frecuente la frase “ni un minuto más de mi tiempo para el gobierno”, lo cual entorpece los posibles esfuerzos por flexibilizar los tiempos de las docentes y facilitar los proyectos pedagógicos innovadores. En este aspecto parecería que la autonomía institucional frente al tiempo escolar no se ha perdido desde una perspectiva legal, pero sí se han deteriorado las condiciones para que ésta sea posible en la práctica.

Lo que tenemos aquí no es el tiempo de la posmodernidad, ni el trabajo o el tiempo flexible, ni la modulación deleuziana, sino una especie de nuevo taylorismo donde se han afinado los mecanismos de control y la eficiencia en su uso, se han estandarizado las unidades de medida temporales, éstas se han orientado a lo “básico”, a la dimensión más instrumental de la enseñanza (“tiempo para el aprendizaje”). Igualmente, como vimos al hablar de la eficiencia interna, se ha construido un concepto de eficacia educativa desde la sincronización temporal de la circulación de los estudiantes por el sistema. La “unidad temporal de producción” se ha homogeneizado y simplificado, al igual que la unidad temporal laboral, mientras que se intentaba flexibilizar el horario de

las docentes exigiendo de ellas una disponibilidad total que se adaptara a las necesidades de la “producción” (caso de las coordinadoras, rectoras, orientadoras, de todas las docentes en el sector privado y de las monitoras y docentes que asumen las actividades complementarias). El debilitamiento del profesionalismo y la reconversión de varias maestras “por necesidades del servicio” para asignaturas en las que no fueron formadas apunta también a configurar un empleado flexible para una unidad de producción simplificada y para la que se requieren “competencias laborales” menos especializadas (cuidar los niños en un aula de clase y mejorar sus resultados en pruebas estandarizadas sobre temas básicos). Es claro que en un mediano plazo reinará en la escuela el tiempo laboral flexible del nuevo capitalismo como ya sucede en Chile desde hace años, pero las docentes del sector estatal, desmotivadas y golpeadas salarialmente y en sus reivindicaciones sindicales, han adoptado la táctica de volver más rígida su disponibilidad horaria con la consigna “ni un minuto más de mi tiempo al gobierno”.

## 7.6. El derecho a elegir y la competencia

Una de las estrategias centrales para deslegitimar al Estado como proveedor de la educación y para la ampliación de los mercados de servicios educativos ha sido argumentar la superioridad moral de la libertad de elección de centro educativo y de la diversidad de la oferta. Más aún, se afirma que el mercado genera una educación más eficiente y de mayor calidad por la dinámica competitiva que éste genera.

Los defensores de la elección de centro sostienen que esta estrategia permite incluso mejorar la igualdad de oportunidades pues niños de clases sociales bajas podrán acceder a colegios privados situados en zonas habitadas por clases medias y altas, logrando una mayor movilidad de los niños, y rompiendo el *handicap* que supone relacionarse sólo con los de su clase (Tiana Ferrer 2002:53).<sup>186</sup> La cercanía entre residencia y centro escolar, tradicionalmente considerada ideal, se percibe obsoleta y reforzadora de desigualdades; por eso en algunas reformas se incluye un sistema de

---

<sup>186</sup> Sin embargo, los niños de clase alta y media nunca irán a estudiar a los colegios de barrios populares, lo cual no se considera un *handicap*.

autobuses escolares, rompiendo con la adjudicación de plazas o cupos mediante un procedimiento planificado o de base territorial. Desde la retórica neoliberal la aplicación de estas estrategias consigue que las familias se vuelvan más responsables, más preocupadas por el colegio de sus hijos y más libres, pues deben informarse para poder elegir racionalmente. Igualmente, como dice el Banco Mundial, permite el control de las maestras, y activar las opciones de *voice* o *exit* por parte de los padres, es decir, empoderarlos como clientes (Burki y Perry 1998:6-7). En el caso colombiano, si bien inicialmente se implementó el *busing* para salvar de la crisis económica a los colegios privados, posteriormente se adoptó el criterio de cercanía pues los costos de transporte lo hicieron indeseable.

En la práctica todas estas medidas que hemos visto en páginas anteriores no configuran propiamente un mercado de libre competencia entre los centros, sino lo que J. Le Grand (1989) denominó “cuasimercado” (*quasi-market*) para dar cuenta de los cambios que se produjeron en Gran Bretaña en la provisión de los servicios sociales por parte del Estado a finales de los ochenta, en especial, en los campos de la salud, la educación, los servicios sociales y la vivienda. Los cuasimercados pueden caracterizarse porque se introduce la competencia entre las instituciones que proveen los servicios, pero el Estado los sigue financiando y controlando; por otra parte, siendo un servicio estatal, los consumidores no son los directos compradores, sino el Estado, pero sí incrementan su capacidad de elección; en este sistema es mucho más difícil que en un mercado el que los proveedores y los consumidores influyan en el precio y en la regulación del mercado (Villarroya Planas 2000:26-30). Con la creación de los cuasimercados se esperaba en principio –y como se afirmaba en esa época- mejorar la asignación de los recursos públicos a las instituciones prestadoras de los servicios, mejorar el acceso a éstos, mejorar la calidad de la provisión, incrementar la competencia y la innovación entre proveedores, reducir los costes de producción, incrementar la capacidad de elección de los usuarios, responsabilizar de las unidades prestadoras del servicio de su calidad y de la mejora de la eficiencia. En Inglaterra y el País de Gales las primeras reformas fueron, precisamente, las de la educación primaria y secundaria en 1988, aunque muy pronto llegaron a la educación superior, al sistema sanitario y a otros servicios. Las reformas educativas se orientaron inicialmente a los mecanismos de financiación (centrados en la demanda), al sistema de matrícula que abría la posibilidad de elección de centro, a la delegación de la gestión en los centros y a

la centralización del control en el gobierno central, debilitando la capacidad de gobierno de las autoridades locales y consejos locales (LEA - Local Education Authority) (Villarroya Planas 2000:28). En el caso colombiano, por el contrario, las reformas se impulsaron en primer lugar y en forma más radical en el sistema sanitario y, dada la fortaleza del sindicalismo magisterial, posteriormente en la educación.

Uno de los problemas que plantean los cuasimercados son los mecanismos de entrada y de salida, de modo que no sean costosas o traumáticas las entradas de nuevos proveedores o sus salidas, más cuando el Estado puede afectar profundamente estas decisiones, por eso en Bogotá los contratos con colegios en concesión se blindaron de los cambios de gobierno firmándolos a 15 años.

Le Grand y los autores que han seguido analizando los cuasimercados han señalado una serie de requerimientos básicos para la eficiencia de éstos: el acceso a la información, la minimización de los costes de transacción (lo que supone que éstos sean inferiores al sistema burocrático que se pretende sustituir),<sup>187</sup> la motivación de proveedores y compradores, y la limitación de las posibilidades de selección de los usuarios por parte de los proveedores. Como existe la tendencia a que los proveedores escojan a los usuarios que van suponerles mayor rentabilidad y los usuarios también terminan afectando la equidad del sistema con sus elecciones, ha habido necesidad de aplicar medidas de discriminación positiva e incentivos.

Curiosamente la asignación de recursos por estudiante ha terminado siendo nominal en varios de los rubros porque, a diferencia de lo que sostiene Villarroya (2000:43) de que la autonomía de los centros y la descentralización han acabado las economías de escala en España, en el caso colombiano desde la administración se ha favorecido la creación de economías de escala y cuasi-monopolios en la prestación de algunos servicios como aseo, vigilancia, comedores escolares, capacitación, etc.

Los mecanismos regulatorios del Estado en este contexto de cuasimercado han sido:

“la publicación de los resultados académicos de los centros; la

---

<sup>187</sup> Este es un tema clave en el cálculo de los costes, en especial ante fallas y caídas del mercado, lo que ha llevado al desarrollo de una teoría neoinstitucional en el seno del neoliberalismo denominada el enfoque de “mercados y jerarquías” con el fin de garantizar la estabilidad institucional de estos cuasimercados (Williamson). En el capítulo 4 ya desarrollamos estos conceptos en su aplicación por el BID a los países de América Latina y el Caribe.

proliferación de la utilización de indicadores educativos; el establecimiento o la consolidación de sistemas de evaluaciones obligatorias; el establecimiento de las directrices en el currículo, que deben ser seguidas por todos los centros y; la organización de la inspección de todos los centros y el refuerzo de las funciones de los inspectores” (Villarroya Planas 2000:46).

Mientras que en Gran Bretaña estas regulaciones se han orientado únicamente hacia el sector público, en Francia, Países Bajos, España y Colombia han afectado a todos los centros que reciben financiación estatal. Es decir, el control se ha centrado en la especificación del producto, realizada en nombre de los usuarios del servicio. Igualmente el Estado es el que determina los presupuestos de los compradores.

“En la práctica, las experiencias con cuasimercados, sin embargo, han relativizado las ganancias en eficiencia y en equidad que se predicaban del modelo y, en muchos casos, los costes e ineficiencias que ha supuesto la puesta en funcionamiento de estas políticas han superado los beneficios esperados. Entre los principales costes del nuevo sistema destacan los costes de transacción, los problemas de difusión e interpretación de la información y, sobre todo, las prácticas de selección de los usuarios” (Villarroya Planas 2000:48).

El apoyo real que se percibe actualmente a las políticas de cuasimercado por parte de sectores amplios de las clases medias en la mayoría de los países -e incluso de la clase media baja con aspiraciones de ascenso- podría responder al intento de mantener una posición de ventaja para sus hijos reforzando los mecanismos de exclusión y debilitando la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en un contexto de desempleo y recesión. De esta forma se favorece una competencia que Phil Brown (1997) ha denominado “parentocracia” entre familias donde resulta vital el capital material y cultural acumulado por éstas. En algunos países europeos, por ejemplo, la huida de las clases medias desde la escuela pública hacia modalidades mixtas como las escuelas concertadas viene además reforzada por la percepción de un impacto negativo en sus hijos “causado” por los hijos de los emigrantes (africanos, latinoamericanos, asiáticos y de Europa del este) y de los jóvenes de las clases populares y grupos marginalizados, que repercute en el nivel académico de los estudios, en el aumento de la conflictividad y de los “riesgos”. En la mayoría de los países latinoamericanos, con muy débiles sistemas educativos estatales, la educación pública nunca ha sido un proyecto universalizante. Las clases medias y altas desde siempre han utilizado la educación privada como una forma más de diferenciación y distanciamiento de las clases

populares y nunca han considerado la educación pública como una opción para sus hijos. Paradójicamente, los programas de ajuste que han dejado sin empleo a numerosos funcionarios, el desempleo creciente, las quiebras y las dificultades de las pequeñas y medianas empresas, están llevando a que cada vez más niños y jóvenes provenientes de estos sectores soliciten su ingreso en el sistema público, tanto en educación básica como superior, por pura necesidad (Rojas 1997:22).

El estudio comparativo de Alemania, Francia, Inglaterra y el País de Gales, los Países Bajos y España, arroja en la investigación de Villaroya (2000:302-303) que en todos ellos se han ampliado las posibilidades de elección de centro a los usuarios financiando al sector privado; que los mayores niveles de apoyo público a la enseñanza privada han estado acompañados de una mayor intervención del Estado. Lo que inicialmente parecía ser una forma de llegar a la población que no podía atender directamente el Estado se convirtió en todos estos países y se justificó con el paso de los años en los valores de la libertad de elección de centro. Los criterios para asignar las matrículas se han ido transformando paulatinamente, desplazando el criterio único de proximidad geográfica, ampliando el área geográfica de influencia de un centro y dando primacía al criterio de tener hermanos matriculados en el mismo centro.

Este trabajo (Villaroya Planas 2000:305-310) muestra igualmente que la financiación del Estado a los colegios privados o concertados en España no ha garantizado la gratuidad constitucional de la educación, pues a comienzos de los 90 el Estado únicamente financiaba un poco más del 60% de los costos educativos de dichos colegios. Es decir, que casi un 40% de los costos recaen en las familias, a pesar de ser -como la misma autora señala- claramente ilegal o rozar la ilegalidad según la normativa española.<sup>188</sup> Lo anterior ha tenido un impacto negativo en la equidad del sistema educativo pues, como es lógico, la financiación del Estado a los colegios privados ha beneficiado básicamente a las clases medias españolas que han aumentado su capacidad de elección de centro disminuyendo al mismo tiempo los gastos que deberían realizar si optaran por un colegio privado no concertado. Esto, en términos especializados, se denomina como un efecto regresivo en cuanto a la equidad de la política adoptada,

---

<sup>188</sup> Los cobros de los colegios privados se justifican como actividades y servicios complementarios, aportaciones voluntarias a fundaciones, cobro por actividades extraescolares, por material didáctico, o un depósito que se realiza al ingresar al centro y que es devuelto a su abandono, para la calefacción, ampliación y obras...

puesto que en lugar de incrementar la equidad o igualdad de oportunidades de hecho la ha restringido. Por todo ello se sigue identificando la educación concertada por parte de los padres como “enseñanza de pago”. Si bien en la época que realizó el estudio Villarroya ya se empezaba a sentir el impacto demográfico de la disminución de la población infantil, hay que tener en cuenta que dicha disminución y el ingreso de un volumen importante de niños emigrantes han obligado a que una serie de colegios concertados ubicados en algunos barrios afectados por estos cambios poblacionales hayan tenido que cerrar o acoger estudiantes de clases bajas y emigrantes para poder seguir funcionando con un mínimo de rentabilidad. Un fenómeno similar se presentó en Colombia provocado, no por los cambios poblacionales, sino por el empobrecimiento de las clases medias. De todas formas, lo anterior no significa que ahora las clases medias se han “integrado” en los colegios concertados, sino que algunos colegios concertados –en especial en el nivel de primaria- se han especializado en atender a las clases bajas y a los hijos de los recién llegados ante la deserción de las clases medias y altas que se desplazaban hacia otros lugares y centros privados. Por otra parte, se ha producido en estos últimos años un incremento de los gastos de las familias, incluso de aquéllas que llevan sus hijos a centros de titularidad pública, con lo que se han creado una serie de sutiles mecanismos de exclusión e inequidad incluso en el sector estatal gracias a la competencia por atraer a los estudiantes como vimos en Bogotá con el refrigerio y el transporte escolar.<sup>189</sup> La misma Villarroya reconoce, además, que una serie de condiciones socioeconómicas y culturales facilita la capacidad de elección de los padres de las clases medias y altas, como el acceso a la información, su entendimiento e interpretación. Igualmente los centros concertados en España y los de convenio y en concesión en Colombia utilizan una serie de tácticas para limitar la capacidad de elección de los padres que no les convienen por sus características socioeconómicas o socioculturales, o por las posibles dificultades de aprendizaje que muestran los niños que encarecerían los costos para el centro y perjudicarían su imagen.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Durante los dos años de mi estadía en Barcelona para realizar los estudios doctorales (2000-2002) sufrí en carne propia esta problemática, pues mi hija cursó primero y segundo de primaria en una escuela pública de la zona de Montbau, muy bien posicionada, y donde los gastos mensuales eran significativos. La madre de una niña amiga de mi hija –barcelonesa- manifestó que el próximo año su hija no seguiría en dicha escuela pues los costos educativos eran muy altos y que la pondría en otra cercana que, aunque no tenía tan buen nombre, sus costos eran menores.

<sup>190</sup> Villarroya menciona como prácticas “más extendidas” el convencer a las familias de que no existen plazas vacantes aconsejándoles que se preinscriban en otro centro, o aprovechar las situaciones de empate entre dos o varios candidatos para introducir criterios que favorecen el centro y a determinado tipo de usuarios.

El no financiamiento total de los colegios concertados, en convenio o en concesión “beneficia” en últimas a casi todos los actores interesados excepto a los más pobres: el Estado reduce el gasto en educación; los colegios reciben ingresos adicionales de acuerdo a sus intereses institucionales -no a los requerimientos estatales- y, además, con este tipo de cobros ejercen un filtro para el ingreso de los estudiantes de menos recursos; los padres crean con este mecanismo una cierta exclusión para que sus hijos no compartan la vida escolar con niños de estratos socioeconómicos y culturales más bajos, elevando además el nivel académico del colegio.

En realidad, nada de esto es nuevo, y menos en el caso colombiano o español, en los que durante siglos los fondos públicos han financiado a los colegios católicos y privados. ¿Qué es lo nuevo entonces? Tal vez una nueva forma de legitimación de lo ya existente y que era insostenible ideológicamente por parte de un Estado ahora laico, democrático y pretendidamente igualitario o que decía buscar la equidad. En últimas todo este complicado montaje deja todo como estaba antes pero con una nueva legitimidad y fortaleciendo el control estatal tanto de los colegios públicos como de los privados financiados parcialmente por fondos públicos.

En segundo lugar, se han acercado las condiciones de producción del servicio educativo entre centros privados y públicos. Sin embargo, este acercamiento no ha sido muy significativo en cuanto a los costes de personal tanto en España como en Colombia, como vimos al hablar de los salarios y las formas de contratación de los colegios “de garaje”. Por otro lado la competencia no ha disminuido los costes de producción de los servicios educativos, como argumentaban los teóricos e impulsores de la política de los cuasimercados; por el contrario, se ha producido un encarecimiento de éstos.<sup>191</sup> Además vale la pena considerar que, si los costes en general han aumentado, y no se han aproximado los costes de personal entre el sector público y privado, han sido los inversionistas y propietarios de los centros los beneficiarios de estos incrementos, y no las maestras que trabajan en los centros concertados, en convenio o en concesión.

---

<sup>191</sup> Ya mostramos este fenómeno en Bogotá y Colombia en el capítulo de Recursos para la educación. A conclusiones similares llegan los estudios del caso Chileno (Carnoy 2001) y español (Villarroya Planas 2000:312).

El supuesto de la libre elección del consumidor -en el caso educativo, aparentemente los padres-, se basa en que todos tienen acceso a la misma información para elegir una buena escuela,

“por lo cual cada padre puede, como sostienen Buchanan y los otros teóricos de la *public choice* convertirse realmente en un decisor racional”. Pero sucede que este es un supuesto falso dado que “la racionalidad es limitada, porque la mayoría de los actores no cuenta con toda la información sobre las alternativas y los resultados y -podría agregarse- lo que es peor, ignoran cómo obtenerla [puesto] que la información de que las personas disponen co-varía fuertemente con la posición social y en especial con el nivel educativo. Esto implica que una decisión “racional” podrá ser asumida por los sectores de capas medias para arriba” (Cosse 1999:54).

Algunos estudios empíricos apuntan a mostrar que hay tres grandes categorías en cuanto a la elección de centro: grupos de padres que aprovechan hábilmente la oferta, otros que están “bien informados” pero que no logran lo que quieren, y otros que no entienden y hacen lo que pueden (Gewirtz, Ball, y Bowe 1995:181 y s.). El problema no está tanto en poder identificar cuál podría ser una “buena” escuela, sino lograr el acceso y permanecer en ella. En la elección de una “buena” escuela por parte de los padres, no tiene tanto peso como se esperaría el rendimiento académico -su dimensión instrumental-, sino la influencia positiva de los pares y el establecimiento de vínculos personales y sociales con personas del mismo estrato social o del estrato al que se aspira ascender (Carnoy 2000). Varios estudios sobre los efectos de la elección en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y algunos distritos escolares en EEUU donde se han aplicado desde hace años, coinciden en señalar que “la capacidad de elección está directa y estrechamente relacionada con la clase social y, por otra, constituye un nuevo factor para el mantenimiento, e incluso el refuerzo, de las divisiones y desigualdades de clase” (Tiana Ferrer 2002:62).

En Santiago de Chile “los colegios con fines de lucro, que surgieron como hongos en las ciudades chilenas cuando se introdujeron los *vouchers*, no superan a la escuela pública en conseguir un rendimiento más alto de niños de determinado origen socioeconómico. En lo que sí la superan es en atraer a los alumnos que obtienen los mejores puntajes, objetivo que logran ubicándose, en promedio, en barrios de mayores ingresos y tendiendo a ser selectivos (Parry 1996). También son mejores que la escuela pública en reducir el costo por alumno, lo cual consiguen pagándole menos a su personal (...) ‘Comercializar’ la educación aumentará la posibilidad para una determinada fracción de padres de optar por el colegio para sus hijos, pero es muy poco probable que mejore la provisión de la educación” (Carnoy 2001:56).

La competencia generada por captar a los estudiantes y, en especial, a los considerados “mejores” y menos “conflictivos”, y la publicación de las tablas de resultados y *rankings*, ha producido o intensificado un sistema jerárquico de instituciones escolares que en los casos donde se ha aplicado intensivamente, ha llevado a su polarización. Las prestigiosas establecen explícitos o sutiles mecanismos de selección de sus estudiantes ya que la presión de la demanda es muy alta. Las intermedias se mantienen, y las que se encuentran en el nivel de puntuación más bajo deben aceptar todos los niños “que les lleguen”, niños que son los “desechados” por los colegios de niveles más altos, por su origen social, su bajo nivel académico, por su conflictividad e incluso por su credo religioso. A su vez, la presencia de un número significativo de estos niños en un colegio, a pesar de los posibles esfuerzos de las maestras para elevar los resultados, desestimula el ingreso de otros niños y hace imposible alcanzar los estándares impuestos por los colegios “exitosos”. En síntesis, un círculo vicioso o una “espiral de la decadencia”. El éxito de algunos colegios en los mercados educativos se logra a expensas de la exclusión y el fracaso de otros (Lauder y Hughes 1999). Esto ya ha sido ampliamente documentado en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Chile. En este último caso el Estado, después de la dictadura de Pinochet, ha tenido que intervenir para evitar un desastre mayor con un programa focalizado que apoya las 900 escuelas peor puntuadas, número de escuelas que –en lugar de disminuir- cada vez hay que ir ampliando, programa que se replicó en Colombia con el nombre de Acciones Focalizadas en Bogotá y, posteriormente, Nivelación para la excelencia.

Todas estas medidas se han tomado a pesar de que era claro desde hace años para los planificadores de las agencias internacionales (y lo repiten una y otra vez en sus informes técnicos) que la ampliación del mercado educativo, la descentralización y la privatización no iban a contribuir a reducir las desigualdades sociales sino a exacerbarlas. Pero esto era un “mal menor” frente a los “beneficios” que traerían las nuevas medidas, que podía ser aliviado concentrando (“focalizando”) la labor del Estado en los centros educativos no rentables y en los niños más pobres. El asunto es que la línea de pobreza se agranda a pasos agigantados, las clases medias están más empobrecidas y las 900 escuelas no son 900, sino que parece pronto serán la mayoría de las escuelas que atienden a los pobres en América Latina.

La libertad de elección de centro se convierte en realidad en la libertad de elección de algunos padres privilegiados y la libertad de algunos centros de elegir a sus estudiantes. Y, como concluye Carnoy (2000) después de comparar el caso norteamericano, chileno y neocelandés, la libertad de elección en la práctica se reduce a financiar a la educación privada con fondos públicos a costa de perjudicar la calidad educativa que reciben los niños que asisten a colegios públicos y de aumentar la segregación e inequidad que de por sí ya tienen los sistemas que combinan sector público y privado.

Adicionalmente, tanto en Argentina como en Chile se ha podido identificar que la selección no solo se hace sobre los estudiantes, sino que también recae sobre las profesoras.

“Las escuelas privadas se encuentran en mejores condiciones de organizar su propuesta pedagógica (porque) además de contar con la autorización para seleccionar a sus equipos docentes (...) los propietarios pueden determinar la composición del salario docente (...) Pareciera entonces que la segregación en el sistema educativo argentino no estaría ocurriendo solamente por el origen social de la matrícula que reclutan las escuelas, sino también en función de las posibilidades de atracción que ejercen para un cierto perfil de docentes” (Narodowski y Andrada 2001:43).

El efecto a mediano plazo es previsible: en un mercado de trabajo desregulado y flexible las “mejores” maestras estarán con los que puedan pagar más y con los centros que ofrezcan un ambiente de trabajo y estudiantes menos conflictivos y problemáticos.

En el caso colombiano el MEN y la SED han intentado fortalecer la competencia entre los colegios privados publicando *rankings* y listados,<sup>192</sup> estableciendo parámetros de calidad, y autorizando los aumentos de matrícula según dichos parámetros. Este modelo ha querido también trasladarse al sector estatal invitando a las instituciones a distinguirse, a mostrar resultados en las evaluaciones, a ofrecer información a los padres para facilitar la elección. El PEI, un instrumento inicialmente pensado para fortalecer las instituciones a través de procesos orientados a la participación y a la pertinencia de la educación en el contexto local, ha sido reinterpretado y reorientado en este sentido. Sin embargo, esto no ha pasado de ser un discurso vacío. En la práctica, en estos últimos diez años, las instituciones educativas y las comunidades locales han

---

<sup>192</sup> Ver, por ejemplo, en la revista *Dinero* 203 de abril 16 de 2004, un monográfico titulado “Los mejores colegios” ([www.dinero.com](http://www.dinero.com)).

perdido toda autonomía en cuanto a su capacidad de controlar y decidir sobre el tipo de estudiantes que matriculan, sobre su permanencia y sobre el número de matriculados. Es decir, que a pesar de la denominación de “neoliberales” que tienen las últimas reformas, éstas no se han orientado a fortalecer los procesos de diferenciación y de elección propios de un libre mercado.

Sólo al inicio de la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez en Bogotá se argumentó la política de convenios y concesiones con colegios privados, y la política masiva de buses escolares en el sentido de que se favorecía la capacidad de elección de los padres de su colegio y que dicha elección era algo positivo y que además estimulaba la competencia entre colegios, pero pronto se retiraron este tipo de argumentos ante el fracaso de la política del *busing*, la intensificación de la focalización de los recursos en los más pobres y la creación de sistemas centralizados de matrícula basados en la cercanía de vivienda.

No obstante, los colegios públicos en todo el país habían producido desde hace años algunos mecanismos de diferenciación similares a los del sector privado, en especial desde que aparecieron los fondos de inversión FIS que les permitieron competir por los recursos y desde que se fueron introduciendo algunas lógicas empresariales entre las rectoras, como vimos en páginas anteriores. Igualmente, con los cobros de “derechos educativos” se fueron diferenciando los colegios por los servicios que ofrecían (computadores, salas de bilingüismo, proyectos pedagógicos, educación técnica o artística...). Las reformas afectaron estos procesos de forma contradictoria: por un lado, la financiación a la demanda por capitación puso a competir a los colegios por los estudiantes; la publicación de resultados y *rankings* también estimuló la competencia; pero por otra parte los procesos de fusión acabaron con las identidades de muchos centros homogeneizándolos; los recortes presupuestales, el hacinamiento, el parámetro, el control del tiempo y el énfasis en la dimensión más instrumental de la enseñanza (resultados en las pruebas) produjeron igualmente un efecto más homogeneizador que diferenciador. No obstante, los mecanismos de distinción, captación y exclusión al interior del sector público se siguen produciendo y aparecen nuevas tácticas para cooptar a los estudiantes o para colocar barreras al acceso: marketing y publicidad escrita o puerta a puerta, uniformes, transporte, formación laboral, descuentos y flexibilidad en los cobros, pago de los refrigerios de los estudiantes por las profesoras, ventajas comparativas en instalaciones y equipos... Pero las tácticas centrales tienen que

ver sobre todo –tanto en el medio rural como en el urbano y tanto para atraer como para excluir- con el transporte escolar y con los refrigerios y almuerzos.

Finalmente la superioridad de la “elección de centro” se ha argumentado desde la libertad de pensamiento. Una de las críticas de Hayek –y en general de los neoliberales- a la intromisión del Estado en la “instrucción pública” es que la sobreideologiza, impone desde su situación privilegiada una ideología a todos los ciudadanos, limitando sus libertades individuales y su derecho a escoger. Por eso hay que reducir la instrucción pública a lo elemental y a los aspectos menos “ideológicos” (aprendizaje de la lengua y las matemáticas). Resulta curioso cómo, siendo el neoliberalismo una doctrina, una ideología, se presenta como la más neutral de todas ellas, evitando entrar en discusiones ideológicas. Mientras se respete el capital y el mercado, se es libre de pensar lo que quiera; en esto hay una diferencia muy clara con el pensamiento conservador, tal como señala el mismo Hayek en el post-scriptum de su libro titulado “Por qué no soy conservador”. La consigna de Milton Friedman de la eficiencia y de la superioridad “moral” de la elección de centro por parte de las familias -consigna que logra el beneplácito conservador- es “moral” y socialmente tan cuestionable como otras. Es además contradictorio sostener, en un momento de fragmentación, de diversificación, de debilitamiento de las formas familiares, con maltrato infantil, autoritarismo y violencia intrafamiliar, con altísimas tasas de divorcio (para los conservadores de “descomposición familiar” y de hedonización y “frivolización” de las relaciones amorosas y familiares), que sea “la” familia (¿cuál?, podríamos preguntar) la adalid moralizadora o la más capacitada y con los mejores criterios para la elección del centro escolar. Sin lugar a dudas hoy tenemos más herramientas sociales y legales para combatir la “tiranía” del Estado en las escuelas, pero no tantas para combatir la tiranía al interior de las familias, como han mostrado los estudios feministas, sobre violencia intrafamiliar, o los estudios sobre intolerancia religiosa o sobre racismo. No estamos negando el que los padres tengan derechos sobre sus hijos o que no deban participar – y de hecho lo hacen, aunque menos de lo que se esperaría- en las decisiones sobre la escuela. Lo que no resulta muy claro es el porqué se debe excluir de las decisiones educativas a los expertos y a los profesionales, a las maestras, a un cierto escrutinio de la sociedad y de los ciudadanos en general, y a los mismos niños y jóvenes.

Si lo que importa en el fondo, siguiendo a Hayek, es el respeto a la libertad entendida como no coacción, los niños y jóvenes no deberían ser coaccionados por los padres en su educación y una escuela radicalmente pluralista y no confesional sería la única capaz de ofrecer un margen relativamente mayor de libertad de elección y de no coacción. La educación pública en general ha mostrado históricamente ser mucho menos excluyente social, ideológica y económicamente que la educación privada y confesional; su radicalización hacia el pluralismo y su fortalecimiento, la podrían convertir en un lugar en el que “los diferentes se reunieran en la igualdad” (Delgado Ruiz 1998:105) para que los niños aprendieran día a día, en su cotidianidad escolar, en la interacción, a convivir en el pluralismo y en la diversidad. La libertad de elección de los padres a lo que conduce no es a la no coacción, sino a la guetificación de la educación y a la imposición de la ideología y de los valores paternos o maternos a los niños. Si los neoliberales aceptan que en la sociedad exista una escuela para formar o instruir a los niños en lo que sea, sin lugar a dudas serían mucho más coherentes con su darwinismo social si cada escuela fuera una selva en pequeño, un mercado total, si en cada escuela pudieran competir lealmente y darse codazos niños y maestras de diferentes clases sociales, credos religiosos e ideologías, y no clubes excluyentes, sectas o iglesias.

La idea de una “instrucción obligatoria mínima” para no imponer unos valores determinados revela, además, una visión simplista, instrumental y tecnicista de la enseñanza, como si en la práctica –y en la teoría- se pudieran deslindar tan fácilmente los aspectos “cognitivos” de los “valorativos”; se ignora que las prácticas no curriculares (el “currículum oculto” de Philip Jackson o la cultura escolar de Jules Henry) desarrollan también el carácter y las actitudes morales y los valores de los estudiantes. Esta idea ignora también que, en últimas, lo que hoy llamamos escuela –en especial la primaria- se mueve en una tesitura moral más que académica, fruto de la secularización de las tecnologías pastorales de origen cristiano que sirvieron para su constitución.

Este tema –como muchos otros- no tiene en el fondo nada que ver con la libertad o con la moral; es un problema de táctica, no de estrategia: mientras que para los conservadores “la” –un tipo de- familia sí importa, para los neoliberales la consigna de la libre elección de centro por las familias no es sino una estratagema más para lograr el objetivo fundamental: liberalizar el mercado del negocio educativo para que sea más

eficiente en orden a la rentabilidad de los inversionistas.<sup>193</sup> Sin embargo, a lo que estamos asistiendo en la práctica es a una sobreideologización real de la educación. Algunos movimientos reivindicativos y políticos habían ganado numerosas batallas gracias al control estatal de la educación en la mayoría de los países, por ejemplo, por una educación laica, no sexista y pluralista frente a la educación religiosa, el sexismo o la indoctrinación de diferente tipo. En estos momentos las iglesias, sectas y movimientos que promueven diferentes tipos de discriminación y exclusión se están reapropiando de la educación utilizándola para expandirse y fortalecerse. Son ampliamente conocidas en EEUU las luchas de determinados grupos religiosos y movimientos ideológicos por impedir la enseñanza de las ideas evolucionistas en las clases de ciencias naturales o de la educación sexual, que consideran que es causante de promiscuidad y de pérdida de valores en la mujer, especialmente.<sup>194</sup> Con las reformas neoliberales, esa batalla la tienen ganada, no en el plano legal, sino en la práctica. El pluralismo se desplaza desde el interior de la escuela hacia el mercado. El pluralismo deja de ser un ejercicio cotidiano democrático que se propone a la escuela y se convierte, en últimas, en una competición entre escuelas confesionales regidas por el marketing. Proponer que la educación sea regulada básicamente por la entelequia de “la demanda” no es sino un eufemismo para entregarla a los departamentos de ventas y al marketing que crea la demanda.

“Un mercado se conquista cuando se adquiere su control, no mediante la formación de una disciplina; se conquista cuando se pueden fijar los precios, no cuando se abaratan los costes de producción; se conquista mediante la transformación de los productos, no mediante la especialización de la producción. La corrupción se eleva entonces a una nueva potencia. El departamento de ventas se ha convertido en el centro, en el ‘alma’ (...) Ahora, el instrumento de control social es el marketing, y en él se forma la raza descarada de nuestros dueños. El

---

<sup>193</sup> Para ello no hay sino leer a Milton Friedman, su mayor promotor. Y así lo entienden también los economistas del Banco Mundial: “La elección de la escuela se promueve como un medio para incrementar la competición en el sistema escolar (Friedman 1955, 1962, 1997). Se cree que la competencia conducirá a ganar eficiencia al competir las escuelas – públicas y privadas – por los estudiantes e intentar aumentar su calidad reduciendo gastos” (Patrinos y World Bank 1999:).

<sup>194</sup> Para no ir más lejos, y mostrar la actualidad del debate, en los primeros días de mayo de 2005, dos contiendas legales sobre estos temas aparecieron en la prensa norteamericana: la primera, del 3 de mayo se refería a la reactivación del juicio de hace 80 años en Tennessee contra enseñanza de las teorías evolucionistas de Darwin en las escuelas; un juicio se reabre ahora en Topeka (Kansas); la otra en mayo 6, decía que un juez federal había bloqueado un programa experimental de educación sexual en Greenbelt (Maryland) que incluía un debate sobre la homosexualidad en relación con las ideas religiosas (ver [cnn.com](http://cnn.com), aunque la primera de las noticias tuvo difusión amplia en la prensa internacional, incluso en la colombiana: *El Tiempo* 9 de mayo de 2005). En Colombia, en los primeros días de 2006 se reabrió el debate sobre la enseñanza de la religión pues el apoyo de la iglesia católica a la campaña de reelección de Uribe se retribuyó con la restauración de la enseñanza religiosa, que deberá adoptar la confesión mayoritaria en cada escuela, en un país mayoritariamente católico y ser financiada con recursos locales.

control se ejerce a corto plazo y mediante una rotación rápida, aunque también de forma continua e ilimitada, mientras que la disciplina tenía una larga duración, infinita y discontinua. El hombre ya no está encerrado [en la familia, la escuela, el cuartel, la fábrica, la cárcel o el hospital] sino endeudado. Sin duda, una constante del capitalismo sigue siendo la extrema miseria de las tres cuartas partes de la humanidad, demasiado pobres para endeudarlas, demasiado numerosas para encerrarlas: el control no tendrá que afrontar únicamente la cuestión de la difuminación de las fronteras, sino también la de los disturbios en los suburbios y guetos” (Deleuze 1995:283-284).

## 8. Participación: ¿la gente camaleón?

El protagonismo y la iniciativa en educación del gobierno en estos últimos años, inéditos en la historia de Colombia, nos han llevado casi sin darnos cuenta a centrarnos en la forma como la administración y los macro actores han desplegado sus recursos y mecanismos en Bogotá, inicialmente, y luego en el resto del país. El haber optado por una estructura expositiva que sigue paso a paso la lógica y la retórica de las políticas ha contribuido también a ello. Tal vez por eso otros actores han quedado opacados o en un segundo plano. Pretendemos ahora compensar en alguna medida lo anterior, dejando hablar a estudiantes, padres, docentes y directivas para saber qué opinan de las reformas de los últimos diez años. Para ello tendremos en cuenta los materiales producidos en campo, pero especialmente una serie de encuestas que realizamos en Bogotá en el 2004 a estudiantes de grado 11º -pues ellos han sufrido en su recorrido escolar todos estos cambios-, a docentes, a coordinadoras y a rectoras, al igual que las conversaciones grupales –a manera de grupos de discusión informales- con una pequeña muestra de todos ellos y con padres y madres de estudiantes. El centrarnos en Bogotá tiene que ver con el hecho de que estas reformas se iniciaron en la capital y sus impactos duraderos se perciben mejor en el mediano plazo. En otras regiones, y por las dificultades tecnológicas y políticas ya señaladas, apenas se están empezando a implementar, y no en forma integral.

Dejamos de lado a otros actores que hacen parte de los centros escolares, como el personal administrativo (secretaría, pagaduría) y de servicios (celaduría o vigilancia, aseo, pequeños arreglos locativos, restaurante escolar). Si bien en el trabajo de campo conversamos con ellos, no nos referiremos a ellos por razones de espacio. No obstante son los que sufrieron los despidos masivos, la privatización y vivieron el proceso de precarización laboral desde 1998. Igualmente fueron muy afectados por las fusiones institucionales pues, por ejemplo, los administrativos deben asumir tres y cuatro veces el número de estudiantes, de docentes y de sedes que tenían antes.

## 8.1. Usuarios, clientes y ciudadanos

### 8.1.1. *Los estudiantes*

Siendo los estudiantes, los alumnos o educandos, como suele denominárseles, el objeto central del proceso educativo, hay que esperar a mediados de los años sesenta para se construyan como objeto de las ciencias sociales. La pedagogía, la psicología, la medicina ya lo habían hecho desde finales del XIX e incluso antes, pero habrá que esperar a los movimientos estudiantiles universitarios en los sesenta en diferentes partes del mundo, incluida Colombia, para que las ciencias sociales se ocupen de ellos como tales.<sup>195</sup>

El “oficio de alumno” va a ser trabajado especialmente en la sociología de la educación francesa y se va a concentrar en las clases medias y en las elites: es el “heredero” de Bourdieu y Passeron (1964), que porta hábitos de clase y roles impuestos. En realidad el estudiante no importa; lo que se pretende en el fondo es explicar “a través del análisis de una socialización diferenciada, cómo se construye una apropiación diferente de la institución escolar, siendo que se trata de una escuela indiferente a las diferencias” (Sirota 1997:198), esto en el contexto del debate del éxito o fracaso escolar de las encuestas demográficas y de la desigualdad de oportunidades que señalamos en páginas anteriores. Es la lucha entre la socialización familiar y la escolar; el alumno no existe. Igual sucede con los trabajos de Raymond Boudon, en el marco del individualismo metodológico, aunque asuman una perspectiva diferente. Aquí el estudiante va a ser un estratega,

“un individuo que intentará optimizar todo aquello que recibe en la escuela. En este caso se le da mayor importancia a la institución

---

<sup>195</sup> Ya mencionamos en notas anteriores cómo el inicio de las ciencias sociales en Colombia está ligado en parte a una serie de investigaciones –varias de ellas financiadas por EEUU en el contexto de Alianza para el progreso– sobre los movimientos estudiantiles universitarios y su vinculación con el movimiento guerrillero.

familiar, porque es ella la que toma las decisiones en cuanto a sus opciones; como estrategia él también toma sus opciones. La escuela es vista como un mercado de bienes escolares. Se trata, por lo tanto, de análisis estratégicos de flujo que van a permitir aprehender al alumno” (Sirota 1997:199).

En ambos casos el alumno está asimilado a la estructura familiar, se analizan las entradas y salidas, se utilizan herramientas estadísticas, pero no se entra en la caja negra de la escuela.

Desde la antropología y desde una sociología más constructivista o interaccionista se ha tenido más cuenta la autonomía de los actores, en primer lugar las docentes. Toda situación escolar es el objeto de una negociación, y el alumno aparece como la contraparte de la actuación de la maestra.<sup>196</sup> Los estudios de la interacción en el aula y el currículo oculto van a llevar a definir el “oficio de alumno” como “el aprendizaje de las reglas de juego”: conformismo, resistencia y competencia. El alumno es, pues, “el indígena de la institución escolar” pero que se mueve entre tres mundos: el escolar, los pares y la familia. Va a ser igualmente el “mensajero” -o la víctima del choque- entre la familia o la “cultura” local y la escuela o la “cultura” occidental o hegemónica, portador y mediador de las reglas de juego de las dos instituciones afectándolas mutuamente. Muchos de estos estudios parten de la consideración de los estudiantes más “problemáticos”, menos adaptados a la escuela, a diferencia de los estudios macrosociológicos que se concentraron en las elites y las clases medias. En parte este tener en cuenta a los actores fue motivado por el hecho de que se hicieron notar en los 70 (mayo del 68 y movimientos subsecuentes, rebeldía estudiantil, pandillismo). Con la masificación y universalización de la educación los estudiantes-problema van a ser mayoría en el sector público, no las minorías o los emigrantes, con lo que se pone en duda el sentido mismo de la escuela en su conjunto: ¿se debe orientar a los saberes universales o académicos como plantea Raymond Boudon o al pastoralismo y a la formación moral como parece sugerir Derouet cuando habla de la lógica del “amor”? (1997:83-84) ¿La escuela debe ser igual para todos u ofrecer itinerarios que marcarán las diferencias?

---

<sup>196</sup> Recordemos *El maestro como enemigo*, de Harry Wolcott, o los trabajos de Jules Henry, o *Aprendiendo a trabajar* de Paul Willis, o *La escuela como performance ritual* de Peter McLaren

Dado el enfoque y las limitaciones de nuestro trabajo no trataremos de caracterizar los estudiantes de hoy, ni hablaremos de sus estrategias de supervivencia en la escuela, ni de cómo median entre la cultura escolar y la de sus padres, ni de cómo escogen sus trayectorias escolares, ni de la vida en el aula. Simplemente recogeremos su percepción de las reformas de los últimos diez años. Para ello nos concentraremos en dos momentos: uno en torno a la Constitución de 1991, la Ley 115 y el Decreto 1860 de 1994, que promovieron el Gobierno Escolar, los derechos de los estudiantes y la tutela, la creación de Manuales de convivencia, la participación estudiantil y la evaluación de tipo cualitativo y procesual; otro en torno a la reforma constitucional del Acuerdo 01, la Ley 715 de 2001 y el Decreto 230, que fortalecieron a las rectoras frente al Consejo Directivo, el aumento de la cobertura con hacinamiento en las aulas, e introdujeron formas de promoción automática en la secundaria. Igualmente, aprovechando los resultados de las encuestas a los otros actores, presentaremos el punto de vista de ellos sobre los alumnos.

La participación de los estudiantes se trató de promover en forma sistemática en torno a los gobiernos escolares en la administración Mockus/Villaveces en Bogotá con el proyecto Formación de Líderes Juveniles (una inversión de más de 200 millones de pesos en dos años) orientado a la capacitación, socialización y construcción de redes estudiantiles: Personería Escolar, Representantes a Consejos Directivos, Cooperativas escolares, Consejos Estudiantiles, Periódicos, video y radios juveniles.

Los procesos de elección y los espacios para que participen los estudiantes se han propiciado en las instituciones educativas desde esa época en todo el país ante el mandato legal del 1860 de 1994 y en el ambiente de apertura democrática que se respiraba tras la Constituyente. Como resultado, se vivió en los primeros años un fervor democrático y de participación notorio, pero que en la mayoría de las ocasiones se limitó a conseguir algún tipo de beneficios estudiantiles (más balones, cambios de horarios o de uniformes) que no modificaban en el fondo las relaciones de poder en el aula ni las relaciones pedagógicas. En algunos colegios con el estudiantado muy politizado éste logró incluso movilizarse para conseguir recursos fuera de la escuela, como fue el caso del Barranquilla para Varones en el Concejo de la ciudad, o para conseguir mejoras en las instalaciones o para el nombramiento de profesores que

faltaban, como sucedió en la localidad de Bosa en Bogotá o en algunos municipios del Caribe en los 90, o recientemente en el Departamento de Santander.

Pero el mito de Sísifo se realiza cada año en la escuela. Cualquiera que haya trabajado en la docencia sabe el esfuerzo y el desgaste –o la creatividad y capacidad de adaptación- que supone recibir cada año una nueva “camada” de niños o jóvenes que tienen muy poco en común con los que ingresaron cinco años antes; en la escuela, a pesar de que pareciera que nada cambia, siempre se está empezando de cero; los órdenes –inestables-, los acuerdos, las normas, los “logros educativos”, lejos de acumularse institucionalmente, de sedimentarse, de agregarse, deben ser vueltos a construir una y otra vez casi desde cero con la llegada de las nuevas generaciones portadoras de otros valores, otras expectativas, otros usos lingüísticos... En realidad pareciera como si todo debiera cambiar para que en el fondo -o en la superficie- nada cambie. En este caso, como no se continuaron con las labores de formación en la participación y en el gobierno escolar el entusiasmo decayó. Por otra parte, los estudiantes también se dieron cuenta de que en últimas la democracia escolar era formal o inocua, que no permitía tocar lo fundamental.

Hoy las y los estudiantes que participan en el gobierno escolar consideran que tienen autonomía en cuanto tienen libertad para realizar propuestas, brindar una opinión o defender a algún estudiante que va a ser injustamente sancionado; sin embargo, al momento de tomar las decisiones aún se mantiene una organización jerárquica en la que éstos se ven disminuidos como instancia de decisión. En lo que hemos observado, los estudiantes no utilizan los espacios legales para el gobierno escolar y, si los profesores no los convocan, ellos no se reúnen en los Consejos Estudiantiles, no realizan elecciones, ni participan en los Consejos Directivos. En todos los Consejos Directivos que asistimos como observadores –tanto en Bogotá como en las otras regiones- los estudiantes siempre fueron unos convidados de piedra y no tomaron la palabra si no se les preguntaba directamente; tampoco llevaron propuestas formales surgidas de ellos. El activismo y la participación estudiantil tienen más que ver con la iniciativa y el entusiasmo de un profesor que con los estudiantes.

“digamos siempre va a pesar más la opinión y lo que piensen los directivos y profesores, entonces (...) uno de pronto puede decir no, no me parece pero igual no va a servir de mucho... aunque la rectora siempre nos pregunta nuestra opinión” (Entrevista con la presidenta del Consejo Estudiantil. JM. República de Colombia, Bogotá, 2004).

Por otra parte nos dimos cuenta de que no son claras para los y las estudiantes las funciones que deben cumplir sus representantes; para algunos, el lugar del personero -el defensor de los derechos constitucionales de los estudiantes- o el representante es el de puente de información que va desde las decisiones del Consejo Directivo hacia sus compañeros. En otros casos, es el organizador de actividades (por ejemplo, recolección de fondos para financiar viajes o actividades para el grado 11º), o es el encargado de “vigilar” el comportamiento de sus compañeros. El personero, al ser elegido entre los estudiantes de grado 11º, tiene el problema de la falta de tiempo, pues está más pendiente de su grado y de superar los exámenes de selectividad (ICFES). En realidad los derechos de los estudiantes se pelean, no a través de los representantes, no con una movilización colectiva, sino con el recurso individual de la tutela, como vimos en el capítulo del derecho a la educación.

“[El personero debe estar] en Consejo estudiantil, personerías locales, personerías jurídicas, y todas las reuniones que lo invita la localidad 16. Dentro del Consejo directivo el personero tiene voz pero no tiene voto, entonces, el trabajo que desempeña no es mucho (...) [Su función es] ir y defender cada uno de los derechos de los estudiantes. Los derechos y deberes (...) Uno de los problemas que he tenido, es tal vez el corte, el peluquiado. Les han puesto muchos problemas. Pero la verdad es que ellos [los profesores y directivas] lo tienen con un Manual de Convivencia y contra un Manual de Convivencia uno no puede hacer nada (...) Yo creo que, tal vez el personero es un requisito más que hay que cumplir dentro de un establecimiento porque según el Manual de Convivencia y la Constitución Política, todos los colegios deben tener un representante de estudiantes. Pero en sí es muy poco lo que el personero puede hacer (...) Pues aquí dentro con los profesores es un poquito difícil (...), que tú le digas a una persona ‘esto y esto no está bien’, entonces no te van a tomar en serio. No lo aceptan” (Jorge Arturo Rodríguez, personero del Benjamín Herrera, Bogotá, en el 2001).

Las elecciones y la participación estudiantiles son la mayoría de las veces rituales vacíos, un juego sin consecuencias donde se imita a los mayores y en los que se reproduce un sistema electoral formal, sistema en el que se aprende a hacer campaña, conseguir votos y llenar una papeleta, pero en el que se desdibuja la acción del representante una vez elegido. En varios casos los estudiantes nos han comentado que en algunos cursos son los profesores los que eligen una terna de candidatos entre los de mejor comportamiento y calificaciones, y que la labor de los delegados es ser una especie de ayudante del profesor (lo mismo observaron las estudiantes de la U. Nacional en los

colegios privados en convenio en Bogotá). Los profesores no entienden la participación como co-decisión (los estudiantes son inmaduros) sino como cooperación (Fernández Enguita 1992). Esto no debería extrañarnos, pues a pesar del ideal y de la tradición de las escuelas democráticas de John Dewey en EEUU, a pesar de su deseabilidad o su bondad, la imposibilidad y las paradojas de la democracia en la escuela son inevitables, como advirtió Miguel Ángel Santos en su artículo *La democracia escolar o el problema de la nieve frita* (1995).

Para el caso de las instituciones que fueron fusionadas en otras más grandes, la función de representantes y personeros se ha visto aún más limitada porque aumentó la cantidad de estudiantes que componen la institución y disminuyó la posibilidad de tener sus propios personeros o representantes al Consejo. Los remedos de democracia infantil en las escuelas primarias autónomas han sido completamente ensombrecidos por el peso de la secundaria.

Aún con estas deficiencias, tanto estudiantes como docentes, padres de familia y directivas consideran que son fundamentales estos espacios y que se hace necesario reorganizarlos o diseñar estrategias para el ejercicio de una real autonomía y participación de estudiantes. En algunas pocas ocasiones el gobierno escolar ha servido para poner freno a algunas situaciones irregulares y a las arbitrariedades de algunos rectores, como sucedió en la Normal de Quetame (Cundinamarca) durante el trabajo de campo en el 2004 por iniciativa de un profesor o en el Barranquilla para varones en 1995 por iniciativa de los mismos estudiantes:

“[...] Derrocaron al señor Manotas, se llamaba así, fue a manos del compañero Owel Daza y el compañero Valdéz, en ese entonces uno era personero y el otro era representante en el Consejo Directivo y se dieron cuenta de muchas cosas que habían pasado en cuestión de manejo del presupuesto, el colegio estaba destrozado, se caía la biblioteca, estructuralmente el colegio estaba derruido. A raíz de esa toma derrocaron a ese señor, el colegio Barranquilla volvió a surgir [...]” (Entrevista con estudiante, 2001).

Todo el accionar de la administración, todo ese despliegue de gestión que hemos visto en capítulos anteriores pareciera ni siquiera haber rozado el núcleo de la escuela primaria y de sus estudiantes. En realidad la mayoría de ellos fueron afectados por un cierto hacinamiento (no en las escuelas propiamente rurales, pero ya sí en las cabeceras municipales, como vimos en Fosca), por unas evaluaciones periódicas externas en

competencias (3º y 5º grados), por una cierta desmotivación del profesorado, por la pérdida de algunas profesoras especializadas (artes, educación física, inglés), por unas fusiones con colegios de secundaria que a veces los beneficiaron cuando tuvieron acceso a sus instalaciones o los perjudicaron en cierta autonomía. En el medio rural se fortalecieron las actitudes paternalistas o maternas de las maestras con el fin de evitar su deserción (pago de refrigerios, preocupación por su deserción). La promoción automática ya se había impuesto desde los años 70. La relación pedagógica quedó prácticamente intacta.

En la primaria “la experiencia escolar de los niños es dominada por un principio de integración bajo la impronta profunda del maestro (...) incluso si existe una cultura infantil, ella no puede legítimamente, a los ojos de los niños, oponerse a las normas escolares” (Dubet y Martuccelli 2000:1722) y la subjetivación no emerge más que como rechazo o desviación. El conflicto escolar está dado básicamente por su integración entre pares y por su ajuste a la dinámica escolar, algo que no es nuevo ni producto de las recientes reformas.

“Los escolares de origen popular sufren la tensión entre el niño y el alumno como una *violencia*, mientras que los escolares de las clases medias sienten esta tensión bajo la forma de *stress*. En los dos casos, esta tensión es el reflejo de la relación de los padres con la escuela. En un caso, es la distancia entre el niño y el escolar la que domina, distancia que es la de la escuela a la familia. En el otro, es el peso del proyecto social de los padres que, reduciendo esta distancia, provoca una angustia.” (Dubet y Martuccelli 2000:1723).

Una percepción general en las instituciones educativas es que se está configurando un nuevo estudiante; una serie de procesos socioeconómicos y culturales están haciendo emerger características particulares en la juventud actual que, por supuesto, atraviesan las dinámicas de las instituciones educativas. Docentes, directivas, padres de familia e incluso estudiantes, afirman que “el estudiante ya no es...” respetuoso, cumplido, disciplinado u obediente, entre otras, pero no se evidencia una percepción en términos positivos de cuál es el nuevo estudiante. Hasta cuarto de primaria se señalan los cambios en cuanto a unas lógicas más mediáticas, audiovisuales y tecnológicas, pero los problemas de disciplina son todavía controlables. Pero de quinto grado en adelante, se está produciendo una crisis que ya no conoce fronteras.

Los nuevos estudiantes son conscientes de una serie de derechos constitucionales, de su capacidad de defenderlos con la tutela y de enfrentar por este medio al poder de las docentes y directivas. La facilitación de la promoción de un curso a otro (Dec. 230) y la promoción automática han desarmado a las docentes frente a ellos. La promesa del progreso y del ascenso social a través del estudio también se ha desvanecido. Estos últimos fenómenos son comunes en la mayoría de los países y se han ido produciendo en la medida en que se ha universalizado la educación y se ha tratado de incorporar a todos, incluso a los que no quieren la escuela y, una vez adentro, retenerlos en el “sistema”. Ante la pérdida de mecanismos de control y sanción, obligados a asistir, y sin motivaciones, han perdido el respeto a la autoridad y a la calificación, y son frecuentes los enfrentamientos entre estudiantes y profesores. En estas circunstancias, las condiciones de la clase han cambiado, y las maestras deben, antes incluso de dar su curso, construir las relaciones y las “motivaciones” que les permitan hacer la clase. La diferencia del Primer mundo con el Tercer mundo es que esta situación de pérdida de sentido de la escuela y de sus mecanismos disciplinadores se da con una escuela pública ocupada cada vez más con los estudiantes más pobres por las políticas de focalización, con los estudiantes con menor capital cultural, con mayor resentimiento social, en condiciones de hacinamiento, con un profesorado mal pagado y desmotivado por el impacto de las medidas de ajuste, en instalaciones deficientes y sobreutilizadas por las dobles y triples jornadas, con pocos recursos y medios didácticos y habiéndose vaciado la escuela de la mayoría de las actividades que podrían motivar a los estudiantes (artes, tecnología, deportes...). Únicamente en algunos lugares de provincia y en las zonas rurales cambian algunas de las condiciones como el hacinamiento pues allí las aulas están quedando vacías por la migración a las grandes ciudades; la preocupación por no perder a los estudiantes ha reactivado las estrategias pastorales de las docentes e incluso el maternalismo propio del preescolar y de los primeros cursos de primaria se ha extendido hasta la secundaria; pero el desencanto de la escuela, la desmotivación por el estudio, la sensación de ausencia de futuro y el vaciamiento de todo lo que no son las áreas básicas también allí es patente.

Adicionalmente, en la educación secundaria, la escuela se convierte en algo más complejo, con profesores diferentes que entran y salen del salón y que se concentran en los contenidos curriculares (dimensión “instrumental”) poniendo en segundo plano la dimensión pastoral y “convencional”. La justicia escolar y sus sentidos también se complejizan volviendo cotidiano el conflicto. “Se consolida una cultura adolescente,

opuesta o paralela a la cultura escolar (...) [se forma] una subjetividad y una vida colectiva independientes de la escuela y que ‘parasitan’ la vida escolar misma (...) la vida y la cultura adolescentes pueden legítimamente oponerse a las normas y a las exigencias escolares” (Dubet y Martuccelli 2000:1724). Los pares cobran mayor importancia disociándose igualmente el proceso de socialización y la preocupación de la subjetivación. El adolescente vive una tensión permanente entre la conformidad a las normas escolares, el sentido del estudio, las demandas de los pares, la identidad personal y el mundo familiar.

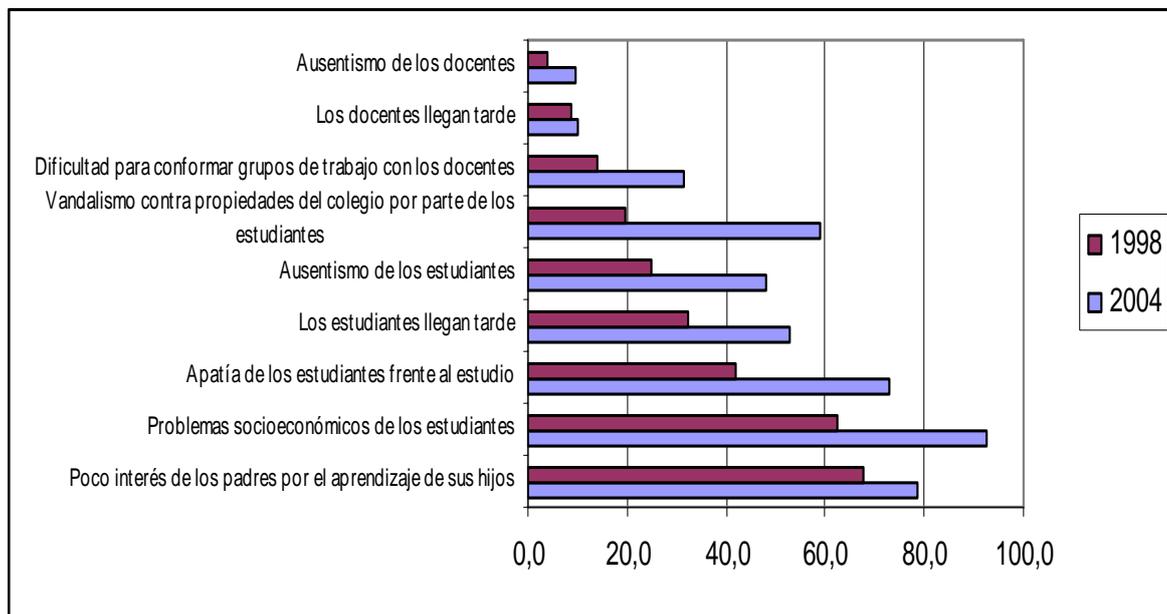
En la educación media la idea de proyecto y las lógicas estratégicas se vuelven dominantes. Ocupa un lugar central la utilidad social de los estudios y la tensión entre la “vocación” y las preferencias personales. Los fracasados y sin proyecto, que hoy son la mayoría, si siguen escolarizados es por la presión de los padres, o porque encuentran en el colegio un refugio a la violencia callejera, un espacio seguro para socializar, una forma de construir una identidad mínima, una manera de evadir un trabajo precario o el desempleo mientras los padres los apoyan por “estar estudiando”.

En este contexto hay un incremento en la percepción negativa de docentes y directivos sobre las problemáticas relacionadas con el clima escolar y que atribuyen a los estudiantes y a sus condiciones socioeconómicas tanto en el medio rural como urbano. En el caso de Bogotá, según lo evidencia la comparación de una encuesta a directivas en 1998 y la realizada por nosotros en el 2004 con las mismas preguntas, los problemas donde más creció la percepción negativa son los relacionados con el vandalismo, la apatía de los estudiantes frente al estudio y los problemas socioeconómicos<sup>197</sup>. La comparación de los resultados de estas encuestas es muy significativa porque las rectoras son los actores que tienen la visión más positiva de la institución, como veremos más adelante. Es decir, son ellas –las optimistas- las que señalan el deterioro del clima institucional en forma alarmante (se triplica la percepción del vandalismo, por ejemplo).

---

<sup>197</sup> Aunque en la encuesta de 1998 no se preguntaba explícitamente por “problemas socioeconómicos”, éstos se tuvieron en cuenta construyendo un porcentaje a partir de la opinión en aspectos como problemas nutricionales, los textos y útiles necesarios, etc., a partir de la selección del mayor valor.

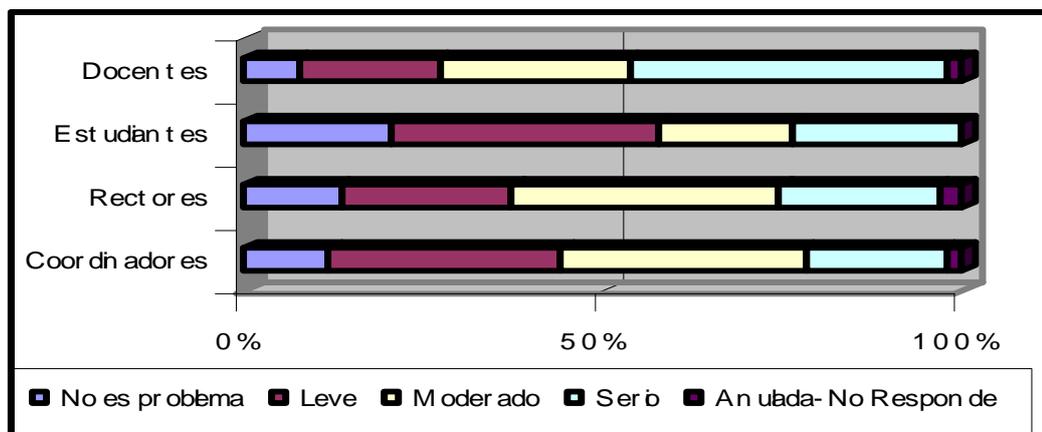
Gráfica 11. Percepción sobre problemáticas del clima escolar por parte de las directivas. Comparación encuestas 1998 y 2004



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (Evaluación de competencias) 1998 y Encuesta Programa RED – C. Miñana 2004

En las siguientes gráficas se puede notar cómo el tema del vandalismo contra las propiedades del colegio, las llegadas tarde, el ausentismo y la apatía de los estudiantes es un problema serio primordialmente para las docentes y –en segundo lugar- las directivas, mientras que, aunque es considerado un problema por los estudiantes éstos lo perciben en términos más leves.

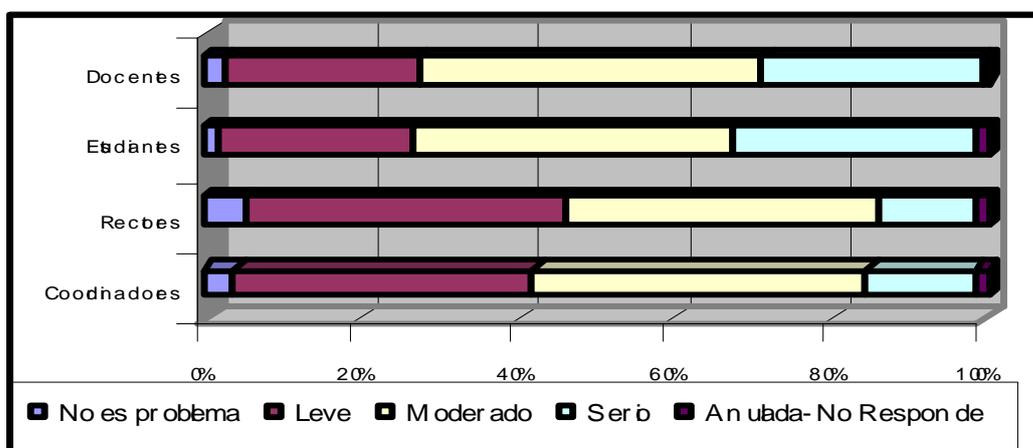
Gráfica 12. Vandalismo contra propiedades del colegio por parte de los estudiantes



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

Resulta importante considerar, en los casos de los estudiantes que llegan tarde y el ausentismo, otro elemento que surgió a partir de los talleres y conversaciones en los estudios de caso y que tiene que ver con dos factores: las nuevas formas de evaluación y de promoción que ya hemos analizado en capítulos anteriores que los desmotivan (especialmente el Dec. 230), y la forma como se hace la asignación de cupos focalizando en los estratos bajos (estudiantes que viven lejos de algunos colegios, en cuyo caso, el problema tiene que ver el dinero necesario para el transporte).

Gráfica 13. Los estudiantes llegan tarde



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

La gráfica anterior sobre retraso y los datos sobre el ausentismo muestran una percepción muy similar de ambos problemas por parte de docentes y estudiantes en un grupo, y rectoras y coordinadoras en otro. Las docentes y estudiantes los consideran problemas serios o moderados, dos problemas además que afectan básicamente a estos estamentos, no tanto a las directivas.

Otro aspecto que viene cobrando importancia es la apatía de los estudiantes frente al estudio, sobre todo en la percepción de los adultos. Aquí docentes y directivas tienen una percepción similar, negativa, en especial docentes y coordinadoras. Por el contrario, los estudiantes no consideran que su apatía sea un problema tan serio en la institución ya que, según los estudios de caso, consideran más graves la evaluación y los recortes presupuestales.

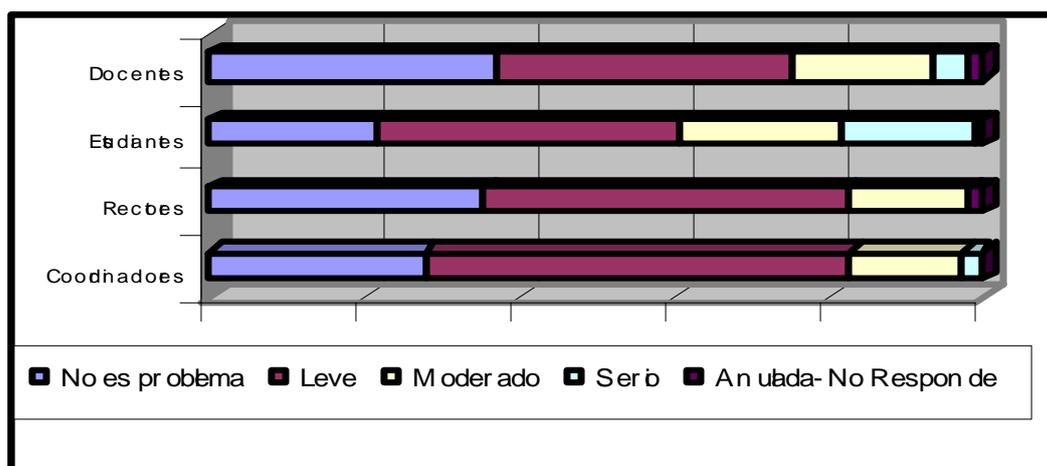
“En el orden intelectual son chicos más bien muy perezosos, irresponsables, como que no visualizan la importancia de la educación, inclusive uno les escucha el comentario ‘es que yo vengo porque mi

papá me obliga, ¡ay, no, qué mameral! Son muy pocos los que son de verdad muy interesados en su formación y que se preocupan por consultar, profundizando más lo que el maestro les da. Son despreocupaditos la gran mayoría, desinteresados” (Entrevista con la profesora Sonia Rincón, realizada por Carolina Arango, Colegio Sorrento, Bogotá, 2001).

“Lo que hemos visto desde el año pasado, es que el maestro trata con una metodología, talleres, motivándolos, pero definitivamente el chico ya como que se está acostumbrando. Este sistema nuevo de evaluación para mí, no es ni bueno ni malo, pero definitivamente el chico se acostumbró a que ya cuando va finalizando el año puede recuperar, pasar, dar los trabajos (...) Los chicos les interesa que el novio, que la novia, que la rosca, eso sí les motiva muchísimo, pero para el estudio sí les falta, y eso que aquí el maestro exige mucho (...) En años anteriores las problemáticas eran más grandes, por ejemplo alcohol, de vez en cuando droga, pero eso se manejaba solo desde orientación. [Los casos] de embarazos, hubo una época en que tuvimos como tres o cuatro niñas embarazadas en diferentes meses. Mucha problemática afuera, por ejemplo el año pasado y el anterior, las peleas en las esquinas eran de niñas, de los chicos había mermado un poco y empezó a subir por las niñas y era por noviazgos. Pero de verdad que de pronto con el proceso que se lleva aquí, el trabajo que se hace en coordinación de disciplina, en orientación, el Comité de Asistencia Activa, de verdad que de pronto ha ayudado muchísimo, porque este año los casos han llegado hasta el Comité de Asistencia Activa pero en Consejo Directivo ninguno, que es el último paso, este año, los chicos han estado calmados. Se han presentado problemáticas pero se han trabajado muy bien acá o en coordinación (...) Ahorita una problemática grande que son las amenazas que por que ‘usted me quitó el novio y voy busco una niña dura de otro colegio que es la que la para’, entonces hemos tenido como trabajo en ese aspecto de amenazas, porque me miró mal, me rozó, esa ha sido la problemática más grande en este momento” (Orientadora Luz Mary Carrillo, realizada por Carolina Arango, Colegio Sorrento, Bogotá, 2001).

Los conflictos entre las docentes y los estudiantes constituyen hoy en día un problema sentido especialmente por los estudiantes, no tanto por los otros actores.

Gráfica 14. Conflictos entre estudiantes y docentes



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

Aunque percibidos como de menores dimensiones, los conflictos entre estudiantes y directivas son también señalados por los estudiantes, y en menor grado por las docentes. Curiosamente, las directivas no perciben ningún de conflicto serio entre ellas y sus estudiantes. Los conflictos con docentes y directivas tienen que ver más que todo con lo que la Corte Constitucional en respuesta a las tutelas ha denominado “libre desarrollo de la personalidad”, es decir, con la forma de peinarse, el piercing y los tatuajes, la altura de las faldas en las chicas, enfrentamientos verbales y “faltar al respeto” por el uso de determinado vocabulario, es decir, una serie de confrontaciones en el plano de lo expresivo y que se relacionan con la construcción de su subjetividad e identidad personal y grupal pero que no suelen cuestionar el sistema escolar en sí, y que caracterizó magistralmente ya en los años 70 Paul Willis en *Aprendiendo a trabajar* (1986), así como el cine norteamericano. En algunos barrios de las grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena) se han presentado también amenazas serias a profesoras, y algunas han debido ser trasladadas.

Igualmente se han incrementado los conflictos entre estudiantes, en especial entre colegios vecinos (por ejemplo, en Soledad entre los gigantescos colegios INEM y Caldas, que se lanzan “papas” o bombas incendiarias de fabricación casera) y, dentro de la misma sede, entre la jornada de la mañana y de la tarde. Por ejemplo, en el también gigantesco colegio República de Colombia en Bogotá, unos estudiantes de la jornada de la mañana con “buena disciplina” y unos estudiantes de la jornada de la tarde con mejores resultados académicos se disputan el uso de algunos servicios

(instrumentos musicales, uso de salones) que, hasta el año pasado eran privilegio de los estudiantes de la tarde. En esta misma institución en el 2003 la celebración del día del maestro –el único evento conjunto de todas las sedes y jornadas que ha realizado después de la fusión en 2002 hasta el 2005- fue un desastre por la violencia que se desató entre estudiantes de diferentes jornadas y sedes. Los estudiantes manifiestan igualmente que en el proceso de “integración” se han establecido una especie de jerarquías entre sedes, siendo los de la sede grande o el bachillerato (siempre la sede “A”) los “dueños” de casa, y considerando a los de las otras sedes como “invitados” o “arrimados”. Los conflictos también se han incrementado al interior de las instituciones por diferencias de clase, como vimos en la localidad de Usaquén en Bogotá por el boicot de los estudiantes de estratos 1 y 2 a los de estratos 3 y 4.

Los colegios privados de elite y de clase media, si bien comparten el espíritu de la época, no tienen los mismos problemas pues la escuela ofrece otras posibilidades y es un lugar donde se puede desarrollar una sociabilidad adecuada para su clase social en un ambiente distendido (jornada completa) con recursos y espacios diversos de interacción (paseos, deportes, actividades lúdicas) que refuerzan lo que Díaz de Rada ha denominado la dimensión “convencional” –no instrumental- de la experiencia escolar. Como sucedía en el pequeño pueblo de Atánquez en los años 50 las niñas “placeras” repetían dos y tres veces un año a pesar de sacar buenas calificaciones porque la escuela era un lugar agradable y donde se “hacía vida social”. Por otra parte estos centros tienen la posibilidad de excluir a los niños “indeseables” y enviarlos a otros especializados en tratar este tipo de “problemas”.

Los colegios privados que atienden a los sectores populares y a las clases medias bajas se han aproximado cada vez más a los colegios estatales. Económicamente son insostenibles sin el apoyo del Estado pero el margen de financiación más amplio por parte de los padres es lo que les permite situarse en una franja de población y diferenciarse. El control del Estado, si bien se ha incrementado, no es tan notorio como en el sector público, lo cual facilita los mecanismos de selección y exclusión de estudiantes no deseables, como han mostrado las dos estudiantes de la U. Nacional que hicieron su trabajo de campo por varios años como docentes en colegios en convenio en barrios populares de Bogotá (Galeano Corredor 2004). La diferencia que construyen estos colegios se basa, no en los resultados académicos en las pruebas (algo que como

hemos visto logran mejor los colegios públicos con maestras más formadas y con más experiencia), sino en los mecanismos disciplinares y pastorales, algo en lo que pueden ser mejores en parte por la facilidad que tienen para excluir a los estudiantes que no se pliegan a esos regímenes disciplinares.

Con la introducción de las lógicas de mercado en las relaciones de la escuela con la sociedad y el Estado, se podría pensar que los estudiantes han sido convertidos en los “clientes” o en los “usuarios” de un servicio. Si bien en algunos aspectos esto parece ser así en colegios privados de elite, en realidad ninguno de los dos conceptos encaja del todo en la realidad del estatuto de los alumnos, puesto que ellos son considerados como objeto de la acción educativa, como una especie de materia prima a transformar siendo, en últimas, el producto o resultado del servicio más que el usuario. Chauvière y Godbout (1992:309) sostienen que el usuario es el estudiante y el padre su “representante”, algo que si bien puede tener cierta resonancia legal o evidencias en el hecho del desinterés de muchos padres por “el servicio” y en su necesaria coproducción por parte del niño, no lo vemos tan claro en la práctica. La capacidad de elección del estudiante es, además, mínima pues salvo en algunos casos en que el joven ha logrado imponer su criterio al de los adultos, son éstos los que toman las decisiones y prácticamente le obligan o –en el mejor de los casos- persuaden a asistir a la escuela y a una escuela determinada (pesa la *patria potestas* del derecho romano). La débil participación en el gobierno escolar (*voice*), la imposibilidad de la huída (*exit*) hacen difícil pensarlos propiamente como clientes o usuarios. De todas formas, la nueva generación de derechos de la infancia, la tutela y una Constitución que les da un estatuto privilegiado, les ha permitido ampliar su capacidad de agenciamiento frente a los adultos y a las autoridades, pero no hasta el punto de convertirlos en clientes o en usuarios autónomos de los servicios educativos -por lo menos hasta la educación media-. Como han insistido durante años Raymond Boudon y Pierre Bourdieu los estudiantes, a pesar de su aparente creciente autonomía y de sus sutiles o burdas tácticas, a pesar de la influencia de los pares, en sus trayectorias escolares siguen formando parte de las estrategias familiares.

### 8.1.2. *Los padres de familia*

Cuando en el contexto escolar se habla de “padres de familia” o “acudientes” nos estamos refiriendo a un concepto creado por la misma escuela en tiempos bastante recientes -años 60 en Francia (Glasman 1992)- en el contexto de un proceso más amplio de pedagogización de la familia por parte del Estado y de sus agencias (Hunter 1998:148 y s.). Hay que anotar que, al igual que ha pasado en otros ámbitos, ahora el Estado está siendo desplazado y esta pedagogización es ejercida por numerosos agentes en un contexto de mercado (entre ellos los mismos medios –nos viene a la memoria la imagen de la revista *Ser padres*, entre otras muchas-).

Para gestionar, para capturar la relación con las familias, para producir ese tipo de comprensión por parte de los padres que los economistas han denominado *joint production* (Carnoy 1995:5) la escuela ha establecido algunos mecanismos como las tutorías y consejerías para la atención personalizada, las escuelas de padres para su formación colectiva, y las Asociaciones de Padres de Familia -desde 1972 en Colombia, Decreto 1625- para su participación formal en los asuntos escolares. Con el Decreto 1625/72 se intentaba regular, normalizar y controlar esa efervescencia participativa de la que hablamos en el capítulo de la equidad y por la que los sectores populares se apropiaron de la escuela primaria en Colombia una a una, sin plataforma política, obligando finalmente al Estado a intervenir y a hacerse cargo de la educación de sus hijos. La participación de los padres a veces sirvió no sólo para la construcción y mejora de las escuelas sino también para pequeños y grandes desfalcos por parte de algunos de los líderes y para fortalecer las relaciones clientelares de los políticos en los barrios de las grandes ciudades y en el campo. En realidad la participación de los padres –tanto en el sector público como en el privado- se ha orientado casi exclusivamente hacia el financiamiento de la escuela, en especial ante situaciones imprevistas (la falta temporal de una profesora o una secretaria) o especiales (una celebración) o para realizar mejoras en instalaciones o equipos.

“El objetivo es que se realicen los proyectos que se han pasado. Buscar fondos a nivel municipio, que salgan los recursos, porque aunque aquí estamos pasando por momentos difíciles, a veces no se consigue el jornal para la alimentación, o lo que se necesita, hay buena

colaboración de gente. Nosotros hemos hecho varias actividades para conseguir recursos, hace unos años hicimos un bazar de tres días y con eso compramos un televisor, un VHS, 44 sillas, dos cilindros de gas, una grabadora y una manguera. Pero hace un año entraron los ladrones y se robaron el televisor y el VHS, hay un gran problema de seguridad para la escuela, se ha pensado en contratar un celador... pero cómo se paga” (Entrevista a don Honorio Alvarado, vinculado a la escuela desde hace ocho años: Consejo Directivo, restaurante escolar, ahora en la Asociación, Municipio de Chipaque, Cundinamarca, 2004).

Con la nueva Constitución de 1991 y su reglamentación se pretendió ampliar la democracia participativa en el país, y también en ese ámbito comunitario –a la manera deweyana- que se quería convertir la escuela. Los padres tomaron asiento con voz y voto en el máximo órgano decisorio del nivel institucional, el Consejo Directivo. En Bogotá la administración Mockus/Villaveces, para dar cumplimiento a la ley, diseñó un proyecto denominado Desarrollo de Asociaciones de Padres de Familia en el que se promovió su conformación y, en especial, la organización de Federaciones y Ligas. La intención era convertir a los padres en veedores del servicio educativo, algo que no siempre ellos supieron entender. Por ejemplo, en el Luis Carlos Galán, los padres y madres que recuerdan esa época interpretan la iniciativa como que la administración quería que las asociaciones “se pusieran en contra de las rectoras”, suponiendo que sólo así lograrían ser autónomas, posición que no compartían y por lo cual dejaron de participar. En otros colegios estas ideas calaron y en el Jacqueline, los padres consideran que deben “inspeccionar” y “supervisar” la labor de las docentes, lo cual ha generado conflictos y “ya no pueden circular libremente por la institución” (Entrevista con miembros de la Asociación). A pesar de esto, el último rector, proveniente del sector sindical, ha promovido su participación. En el República de Colombia la rectora, orgullosa de su autonomía, consideró la participación de los padres como una intromisión -y en parte con razón porque durante varios años algunos grupos políticos anduvieron detrás de la representación ante el Consejo con el fin de manejar los fondos en beneficio de sus clientelas-:

“Hemos tenido una serie de cambios en estos 25 años ¡terribles! Cuando yo llegue acá era el sistema (...), facilísimo no había tanto complot, (...) yo no tenía que compartir con absolutamente nadie las decisiones, yo lo pensaba lo hacía pero siempre buscando el mejoramiento de la calidad de la educación, y siempre buscando el *goodwill* del colegio. Gracias a dios se ha dado. Después vino la Ley General de Educación donde nos obligaba a compartir la dirección de la institución en la toma de decisiones. Fue una época terrible, difícil, porque me tocó sentarme con padres de familia que eran enemigos de

la institución (...) Cuando salió la ley del 94, la Ley General de Educación se acabó la autonomía porque yo tengo que consultarle todito, todo al Consejo Directivo” (2004).

Según los padres de familia “ella no está acostumbrada a trabajar con los padres. Es bien difícil para ella eso, (...) siempre se ha sentido como la dueña de la institución” (Taller padres de familia, JM, 2004). Los padres asistentes a los consejos directivos con frecuencia en lugar de ser los usuarios son los “usados” por las directivas y profesores:

“En realidad a nosotros nos usan. Nosotros mismos, porque, a veces lo citan a una reunión, le presentan a uno un programa y le dicen bueno eso que necesitamos aquí que hay que hacer, necesitamos firmar esto y lo llevan y dicen faltan dos días para presentar esto que no sé qué... que alguna cosa, entonces se siente uno... ¿Cómo hago para decir no hago esto o lo otro? Entonces toca firmar. Pasó el año pasado clarito, llegaron y en el Consejo directivo dijeron que tocaba cobrar los costos educativos, no fue tomada en cuenta la base, la asamblea de padres de familia ni nada, sino tres padres de familia que los cogieron allá de una tenían que firmar esto porque toca cobrar (...) la situación de los pueblos agricultores está muy dura, entonces eso es, entonces por eso digo que nos utilizan. Nadie va a decir que ese padre de familia fue y firmó ese, esa acta para cobrar de mala fe, de ninguna manera, le pasaba allá pero porque estaba nombrado para eso, era el que podía hacer eso” (Entrevista de Blanca Cecilia Suescún, ex rectora, a un padre de familia de las escuelas rurales de Une, Cundinamarca, 2004).

Ya vimos cómo, con los procesos de fusión institucional, los padres de las sedes menores –normalmente más activos y cercanos a las escuelas- perdieron su interés y su posibilidad real de ser elegidos ante el nuevo Consejo Directivo unificado. También mencionamos cómo en varios casos los padres y madres participaron activamente en las movilizaciones y en las actividades de oposición a las fusiones.

En el 2005 Cecilia M<sup>a</sup> Vélez como Ministra reformó también la legislación en este ámbito. El nuevo decreto –siguiendo las instrucciones de los organismos internacionales- trata de convertir a los padres en clientes o en usuarios del servicio rompiendo los estrechos vínculos que en la práctica se habían establecido entre las asociaciones y las directivas de los colegios, tanto en el sector privado como en el público. En el primero las asociaciones se habían convertido en aliadas incondicionales de la dirección con el fin de consolidar y asegurar la exclusividad del colegio aprobando, por ejemplo, la exigencia de donar bonos o depósitos de hasta 25 millones de pesos (más de € 9.000) para ingresar en esa especie de club privado. En el sector

público los frecuentes intereses políticos de los líderes se convertían en un obstáculo para la construcción de la relación usuario – prestador del servicio.

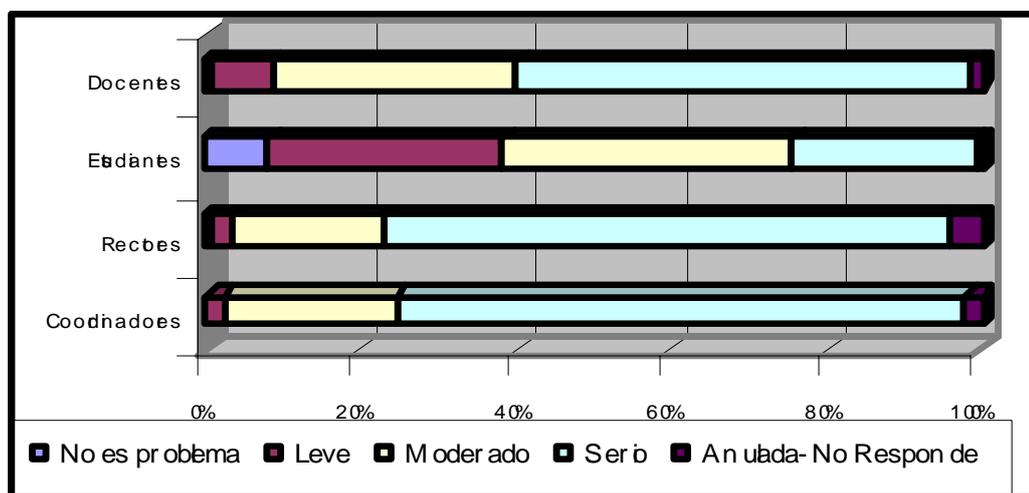
El acto político estuvo interesante. Se trataba de que iban a iniciar las obras de pavimentación de un pedazo de la calle que está al frente del colegio Marco Fidel Suárez. Desde hace 6 años estaba gestionando la obra el rector, Óscar. Llegó el Alcalde, con el Secretario de educación y algunos otros funcionarios, con unos camiones, una aplanadora y una excavadora. Iniciaron la obra. Óscar había preparado una especie de show. El viernes se reunió con los padres, algunos vecinos y líderes de la zona, aunque lo que hicieron fue entablar una pelea sobre si la calle era de un barrio o de otro, pues allí está el límite entre dos barrios. Quién sabe qué intereses rondaban a ese debate. Óscar trató de que se organizaran para redactar unas demandas al alcalde. El sábado, afuera del colegio colocaron unos parlantes y micrófonos y unas carpas de la alcaldía. Se repartió propaganda del Programa de seguridad ciudadana. Se presentó el grupo de Garabato del colegio y luego un niño “genio” que tocaba el timbal. Había mucho funcionario de la alcaldía, vigilancia, policía... Adentro del colegio, había otra gente. El acceso era restringido. Y en un lugar más restringido, en la sala de profesores, estaba el alcalde con su séquito y un grupo de padres y “representantes” del barrio planteándole sus inquietudes, básicamente de obras de pavimentación y seguridad. Oscar llevaba la camiseta verde, igual que el alcalde; el verde fue el color de la campaña. Hoenigsberg [el alcalde] es de la línea política del padre Hoyos (Diario de campo, Barranquilla, febrero 2005).

Por ello el Decreto 1286/05 desvincula las asociaciones de padres del gobierno escolar, prohíbe todo tipo de vínculos o relaciones económicas entre las asociaciones y los colegios, y crea un órgano de representación paralelo: los Consejos de Padres, con funciones muy similares a las de una asociación para la defensa de los consumidores. La coproducción del servicio por parte de los padres no debe ser ahora con los costosos bonos que los convierten prácticamente en accionistas o con las marchas del ladrillo que los vuelven copropietarios del edificio, no debe estar atravesada por otro tipo de intereses como los intereses políticos, sino como la de un cliente que toma distancia del proceso de producción y, por esa distancia, es capaz de exigir y criticar.

Sin embargo, la percepción de las docentes de los colegios públicos con los que trabajamos es un poco diferente y señalan la emergencia de un “nuevo padre/madre de familia”, no el nuevo cliente exigente, sino en crisis económica, que debe trabajar más y disponer de menos dinero y menos tiempo para aportar tanto a sus hijos como a la institución; un padre/madre que ya no responde a la idea clásica de familia nuclear, sino padres separados, madres solteras e incluso un número muy alto de acudientes

que son abuelas que crían a los hijos que no han sido aceptados en la nueva relación afectiva de sus madres o padres.<sup>198</sup> Esta situación es sentida como un problema serio por las directivas y las docentes, no tanto por los mismos estudiantes:

Gráfica 15. Problemas socioeconómicos de los estudiantes



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

“(…) en general, son unas familias, no todas, pero con las mismas dificultades que tienen todas las familias donde solo existe un papá o una mamá, muy pocas son las familias que tienen hogares estables, que puedan hablar con sus hijos. Hay muchos alumnos que no tienen ni papá ni mamá y viven donde la abuelita, donde la tía, y son casi siempre los alumnos problemáticos” (Blanca Cecilia Suescún, exrectora)

“Económicamente los muchachos de acá son estratificados en un noventa y pico por ciento, de pronto los papás no trabajan, algunos tienen negocitos vendiendo bollos o fritos e inclusive algunos estudiantes salen antes de las siete de la mañana a vender también, ese es más o menos el perfil. Hay hogares en los que ni el papá ni la mamá trabajan, hay algunos que son hijos de negociantes (...) Aquí la gente no tiene para comprarle los libros a los muchachos, pero para los carnavales siempre hay plata, se hace lo que sea para que el muchacho vaya a la fiesta; aquí muchachos pobres hay, niños que no tienen ni con qué comprar el almuerzo que aquí vale \$300 porque tenemos convenio con el Bienestar entonces hay profesores que apadrinan a esos muchachos, es decir que el profesor paga el almuerzo semanal del pelao. No todos lo hacen. Lo único que se necesita es buena voluntad y un estudio que nosotros hacemos del muchacho. Hay algunos que son esporádicos y otros que son de todo el año. Al comienzo de año

<sup>198</sup> Las mujeres cabeza de familia pasaron del 23% en 1990 al 30.3% en el 2005. En el sector rural los valores son más altos que en el urbano (33% y 22%). Solamente el 58% de los niños colombianos viven hoy (2005) con el papá y la mamá, y hay un 4% de orfandad o abandono (Fuente: Profamilia).

hacemos una encuesta y así sabemos si los papás trabajan y el estrato socio económico y por qué los vemos todos por ahí todos flacos y chiquiticos (...) la mayoría viven en casa de dos habitaciones en donde conviven seis y ocho personas, separadas por una cortina o un escaparate [armario] (Profesora de Galapa, Atlántico).

La falta de participación, compromiso y vinculación de los padres con la educación de los niños y jóvenes también es vista como problema por las docentes y directivas, pero no por los estudiantes.

El “padre de familia” pareciera ser realmente el “cliente” en los colegios privados, el “usuario” del servicio, y la educación de su hijo el producto o el servicio en cuestión. La manera como las docentes y directivas (las “funcionarias”, las “empleadas”, las que prestan el servicio cara a cara) se refieren a los “padres de familia” es con frecuencia muy parecida a lo que Velasco y su equipo encontraron en los estudios de caso sobre las relaciones entre los “sistemas expertos” (Giddens) y los usuarios (pasajeros, clientes, pacientes). Si bien el dicho del mundo comercial afirma que “el cliente siempre tiene la razón” y la Nueva Administración Pública con su ideología de la calidad, la eficiencia y la transparencia ha hecho suyo ese lema en relación con los usuarios, en la práctica el usuario suele ser visto como “la gente” y como “problema”,

“una activa fuente de desorden y una amenaza a su propia esfera personal. Pues, como es sabido, la gente simula, miente, se salta las normas, no entiende las explicaciones, va a lo suyo, obliga a repetir las cosas, es descortés, no da las gracias, ensucia, exige imposibles, mete ruido, no piensa en los demás, entorpece el paso, interfiere las operaciones técnicas, trata de aprovecharse de las situaciones” (Velasco Maillo et al. 2005).

No obstante, la relación de la administración con los padres en las grandes ciudades hoy se ha desplazado desde la docente y la rectora a la ventanilla de la secretaría del colegio o de la Secretaría de Educación municipal o departamental. Y en Bogotá, como vimos, las ventanillas de la SED se trasladaron más cerca del ciudadano, a las localidades, a los CADEL (“puntos de acceso”, en Giddens). Pero éstos son de carácter netamente administrativo y allí la relación propiamente educativa, los problemas pedagógicos, los del niño como estudiante, específicamente del “servicio”, no tienen ninguna pertinencia. Los funcionarios no son educadores y a veces atienden reclamos igualmente de otros servicios. Los “padres de familia” son transformados en “usuarios” de un servicio público como cualquier otro, como el acueducto o la energía

eléctrica, y donde las decisiones parecen ser tomadas, como vimos, por “el sistema” (informático). En la medida que la relación como usuario se desplaza en los aspectos administrativos desde el colegio hacia el nivel central o hacia entes administrativos especializados cada vez más sistematizados e informatizados, pierde la capacidad de negociación, de vínculo social, de fidelidad, como sí la tenía frente a la rectora o a las profesoras (respecto de los costos educativos, de la matrícula, de la documentación presentada como requisito, de los tiempos). Ahora sí, de verdad, el Estado los está tratando –a los pobres- como “iguales”, sin diferencias.<sup>199</sup> La relación, así se dé entre personas y se quiera personalizar con la “sonrisa institucional” –como diría Velasco y su equipo-, es anónima e impersonal porque el funcionario al otro lado del escritorio o de la ventanilla tiene un contrato a término fijo o es rotado con frecuencia y los acuerdos verbales no servirán para nada en el próximo encuentro. Lo único que queda de la relación es lo registrado en el “sistema”. Por otra parte dicha relación se pretende que sea cada vez más virtual, como decía en páginas anteriores una supervisora lamentándose de las respuestas de los funcionarios a padres y madres de familia casi analfabetos: “entre a triple dobleú punto...”. Igualmente, las relaciones de la administración central con los funcionarios, con las directivas, con las docentes e incluso con los estudiantes se hace cada vez más virtual o exclusivamente virtual como lo es ya en Bogotá. Sin embargo, este testarudo usuario “sigue comunicándose con los demás ‘miembros’ de su sociedad sin pasar por los ‘sistemas’ previstos para este efecto; este miembro de redes que, como una araña, vuelve a tejer lazos a medida que los aparatos los ‘racionalizan’ y que los comerciantes los monetarizan” (Godbout y Caillé 1997). Mientras que desde la perspectiva estratégica y desde el *rational choice* los actores tienen como meta reducir y controlar la incertidumbre, gracias a las relaciones mediadas por el don, el regalo y la gratuidad éstos crean permanentemente zonas de incertidumbre que ponen en cuestión la racionalización burocrática y el cálculo racional del interés individual que mueve el mercado. Más aún la paradoja es que ni el Estado ni el mercado serían posibles sin esa incertidumbre creada por los vínculos sociales personales y cara a cara.

Si bien las rectoras y profesoras únicamente parecen pensar a los padres desde la participación y desde un tipo de participación específica –la cooperación en la

---

<sup>199</sup> Amalia Signorelli, en su trabajo sobre antropología de las ventanillas, ha enfatizado el que en las oficinas públicas nunca se encuentran “los acomodados, por no hablar de los verdaderos ricos y de los verdaderos poderosos”. En América Latina hacer fila es sólo para los pobres (Signorelli 1996).

producción-, como usuarios los padres tienen una gama de modos de acción muy diversa: tomar la voz, participar o coproducir, huir (abandonar *-exit-*, lo que los define también por el no uso, por el uso negativo), dejarse captar por la oferta bajo su forma material o profesional... y ampliar la incertidumbre introduciendo las lógicas del don. Lo anterior muestra que el estatuto de usuario va más allá del vínculo efectivo y momentáneo con el servicio.

Respecto al participar, las recientes políticas educativas, al intentar distanciar al padre del servicio convirtiéndolo en un cliente exigente frente a las docentes, o en un usuario de un “sistema experto” cada vez más despersonalizado, o en un ciudadano que exige sus derechos frente a los jueces con la tutela, lo han desvinculado –aún más, si cabe- de toda esa maraña de relaciones personales, comunitarias, clientelares, diferenciadas, donde los vínculos entre productor y usador son más estrechos (la mercancía y el capitalismo tienen su origen en la ruptura de este vínculo), y donde lo que circula es el don, no el dinero abstracto o el cheque escolar. Como señaló Georg Simmel hace años (1900), al romperse el vínculo, el ajuste se realiza por el mercado, un mecanismo automático y externo a ellos, transformando al usador en consumidor y surgiendo la figura del intermediario, el comerciante, o en nuestro caso el mismo Estado.

Pero por otra parte, como lo que se han producido son cuasimercados, los usuarios de la educación privada financiada por el Estado tampoco definen el servicio, pues éste sigue siendo controlado –y cada vez con más sofisticación, como se quejaban las asociaciones de colegios privados- por el financiador/intermediador, no por el productor.

La huída, cuando estamos hablando del Estado, maestro del control y el etiquetado, no es fácil, y tomar la palabra es algo que poco se hace. Ya lo había dicho el mismo Hirschman que en EEUU el 96% de los clientes insatisfechos no dice nada, no toman la palabra (Chauvière y Godbout 1992:315), como los estudiantes y padres en los consejos directivos. Ya vimos cómo en Colombia la voz del ciudadano en este caso –y en otros campos como la vivienda, por ejemplo- no se ha construido a través de la participación por los conductos regulares democráticos sino por vías de hecho. Los padres han hablado, han tomado la voz con marchas del ladrillo, haciendo sus propias escuelas y luego, con bloqueos de carreteras o usando los políticos clientelistas, han

conseguido legalizar lo ilegal y responsabilizar al Estado de su escuela. Las ligas o federaciones de asociaciones de padres son prácticamente inexistentes entre los padres del sector público y escasas en el privado.<sup>200</sup> Por otra parte, los mecanismos que los actuales sistemas expertos abren para la palabra se regulan cada vez más a través de formularios, a distancia, en encuestas virtuales, como vimos en la forma como circulaba la información en el caso de Bogotá, no en foros ni en debates, con lo que la carga política, sociable de la voz, del gesto, de la crítica, de la emoción, de la protesta se filtra encajonada en formatos y es reducida a porcentajes e indicadores. Por todo lo anterior, pensamos que en realidad el padre de familia de estratos bajos, usuario del servicio educativo estatal, más que un usuario-ciudadano en el sentido del usuario con voz, se está –siempre lo fue- configurando cada vez más como un usuario-dominado en el sentido weberiano o un usuario-administrado.

El asunto es que, además, el servicio educativo está sobrecargado de valores y sería desnaturalizarlo eliminar esos “módulos valorativos mínimos” de Hayeck, más aún cuando la escuela se ha construido sobre dispositivos moralizadores y pastorales. La actual situación de desesperanza juvenil, la masificación y focalización en los más pobres están igualmente demandando un retorno al pastoralismo y a la formación moral. En una sociedad pluralista e individualista y donde el Estado ha sido deslegitimado para imponer unos valores parecería que las opciones educativas, plurales serían una cuestión de elección en el mercado. Pero dos fenómenos están sucediendo. Por un lado, las últimas administraciones se han caracterizado por plantear un liderazgo claro y explícito con una orientación moral fuerte. En el caso de los alcaldes Mockus y Peñalosa fue su insistencia y sus campañas sobre los valores ciudadanos y una vida social “zanahoria” laica (sana, sin alcohol, cerrando las discotecas temprano, sin drogas, respetando el espacio público, pasando la calle por la cebra, denunciando al infractor...) y en el caso del actual Presidente con sus consejos morales católicos, conservadores, de rosario diario adobado con espiritualidad yoga y Nueva era, y con sus programas de financiación de informantes. Por el otro lado, así dejemos la definición valorativa a la elección en el mercado educativo, el redimensionar

---

<sup>200</sup> Mientras que en los colegios religiosos ya encontramos la Confederación Nacional Católica de Educación –CONACED- en 1938, y en los colegios de Bogotá la UNCOLI (Unión de Colegios Internacionales -23 prestigiosos colegios bilingües-) ya se había constituido en 1986, hay que esperar hasta este siglo para la creación de la Confederación Nacional de Padres de Familia, Confenalpadres –de colegios públicos-, vinculada a la Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, a la Movilización social por la educación (2004) y muy cercana a la FECODE.

lo moral en la escuela exige el compromiso cercano y la coproducción del servicio por parte de los padres, lo cual echa a perder la distancia lograda al posicionarse como clientes y por los sistemas expertos. “En el sector de servicios, los valores están en el centro de todo el sistema de relaciones usuario-productor” (Chauvière y Godbout 1992:315). Y es que en los servicios, y más en los personales, no se logra la exterioridad propia de la relación productor-consumidor. Para que haya una adaptación personal de un servicio el productor y el usuario deben colaborar, “coproducir”, de modo que el productor sea también un co-usuario. Es decir que, cuando se fortalece la posición del usuario frente al productor (caso de los colegios de elite) lo que resulta es una aproximación fuerte del productor al sistema de valores del usuario, algo bastante complicado de llevar a cabo desde una perspectiva republicana, laica y pluralista de educación pública. El modelo de mercado tampoco parece adecuado para gestionar los conflictos de valores entre padres y productores pues precisamente lo que caracteriza el mercado, como nos mostró Simmel, es su regulación por relaciones abstractas como el dinero y el contrato, en un régimen de valores mínimos (cumplir el contrato), lo cual iría en contra de la pretensión de maximizar las pretensiones valorativas de los padres. En el mejor de los casos, el mercado sería adecuado para inculcar su currículo oculto: que todo puede ser convertido en mercancía. Pero tal vez eso no sea lo que quieran los padres. Por otra parte, éstos se dan cuenta pronto de que si exigen valores, no pueden mantenerse con la exterioridad y la distancia de consumidores, no pueden ver la escuela como un instrumento, y terminan implicados en forma necesaria en el proceso mismo de producción puesto que intervienen valores morales, una visión del mundo y del futuro y del lugar de sus hijos.

El modelo estatal tampoco sería el adecuado para responder a los valores de los padres pues históricamente el Estado –especialmente desde la perspectiva durkheimniana y weberiana- se ha impuesto contra los valores comunitarios y familiares proponiendo unos universales. El antropólogo británico en África, Frank Musgrove, dedicó un libro –en contra del paradigma del culturalismo- a “celebrar” la escolaridad “por su eficiencia en promover el desarrollo cognitivo y por liberar a los niños de sus familias” (1982:170). La tradición norteamericana por el contrario, en especial la propuesta de Dewey, ha optado por armonizar los valores familiares y comunitarios como base para la construcción de lo público –de ahí en parte la obsesión de la antropología norteamericana por las “discontinuidades” culturales- y, desde ahí, legitimar el

“gobierno” central, pero no deja de ser una propuesta de democracia anclada en lo comunitario que es difícil de encontrar en la práctica, como han mostrado los mismos antropólogos nativos con sus estudios sobre las escuelas estadounidenses. El retorno al modelo comunitario tradicional, participacionista, donde no había ruptura entre el productor y el usuario probablemente conduciría a una especie de democracia limitada a los militantes que dejaría por fuera a los usuarios no militantes. En una sociedad como la nuestra donde gozamos de cierta posibilidad de anonimato y que está dominada por el sistema de producción “toda tentativa para aplicar el modelo comunitario en las relaciones entre una organización de producción y sus clientes conduce a una absorción del usuario por el sistema de producción; el usuario es transformado en productor y en incompetente” (Chauvière y Godbout 1992:319). El Estado y el mercado, con la separación que han establecido entre el productor y el usuario o el consumidor, han profesionalizado y han “salarizado” lo que antes se regía por lógicas del don y por relaciones personales y comunitarias. El productor comunitario es hoy, pues, un incompetente, un amateur, un voluntarista.

No obstante, el resurgimiento en estos últimos años del comunitarismo, del trabajo voluntario o cívico, de la *love economy*, de las relaciones en la lógica del don, del “cuidado”, ligado a la retirada del Estado como proveedor de la educación, auguran un regreso –por lo menos parcial- a la época en que la escuela era una iniciativa de sociedades filantrópicas y moralizadoras. Esto suena interesante en una sociedad como la europea donde los servicios sociales y el subsidio de desempleo hacen posible que muchas personas opten por el trabajo voluntario o la cooperación (Beck 2000) pues tienen garantizada la subsistencia, o en una tradición del trabajo voluntario como la norteamericana (Henderson 1996). Pero en el caso colombiano no se dan estas garantías por parte del Estado y la cotidianidad se centra en el “rebusque”, en la sobrevivencia día a día. La economía solidaria en este caso está atravesada por profundas injusticias y desigualdades como han insistido las feministas o las antropólogas como Homa Hoodfar (1997) en su trabajo sobre estrategias familiares de sobrevivencia en el Cairo, y por economías subterráneas, ilegales e incluso “mafiosas”. Las formas solidarias aparecen más bien –desde hace años- como un trueque de servicios y como “conflicto cooperativo” (Amartya Sen). Como veíamos en el trabajo de campo, el padre de familia desempleado de Galapa que no podía pagar los “derechos educativos” de su hijo, lo hacía trabajando en las noches como vigilante del

colegio; o los paramilitares hacían “el favor” de cuidar las escuelas o de transportar a los niños desde las veredas. Pero, paradójicamente, las reformas de estos últimos años obstaculizan el camino a este tipo de relaciones comunitarias regidas por la lógica del don y del trueque. La racionalidad del nuevo Estado exige un distanciamiento cada vez mayor entre padres y escuela.

Pero en el fondo, el debate sobre lo valorativo que está en la médula de la coproducción del servicio, no parece ser lo fundamental para un buen número de padres que, agobiados por la supervivencia o desinteresados de sus hijos, no ven en la escuela más que una descarga de su responsabilidad como padres a la que abandonan sus hijos como ante una entidad de adopción por tiempo limitado y de la que no exigen sino que los alimente. El trabajo de campo de Diana Oliveros (1999) entre los yukpa en el noreste de Colombia o la situación reiterada de robos en las escuelas por parte de los mismos padres de familia y vecinos, muestra cómo la escuela puede llegar a convertirse simplemente en un restaurante infantil cuando los padres adoptan una exterioridad radical con el servicio.

## 8.2. Las docentes y directivas<sup>201</sup>

<b>De:</b>	"Carlos Arturo Forero" <tinfofo@hotmail.com>
<b>Para:</b>	maextrx@yahoo.es
<b>Asunto:</b>	Saludo
<b>Fecha:</b>	Sat, 22 Jun 2002 22:27:25 -0500

Hola...

Espero les esté yendo muy bien y que pronto estén de regreso.

El panorama educativo en Colombia está muy oscuro. Reformas y reformas que nos han disminuído y desintegrado por completo. Es poca la moral que nos alienta por estos días. El gobierno nos ha dado garrote todo el tiempo. Con la Ley 715 y el decreto reglamentario 0230, nos jodió. Ya aprobaron el nuevo Estatuto Docente y creo que la reforma pensional. El escalafón ni hablar. Jornada laboral, diferente a jornada académica, de 8 horas obligatorias. Clases de 60 minutos. Integración de escuelas con colegios y te imaginarás el despelote. Lo poco que se había logrado con la ley 115, se fue al traste.

Prácticamente nos homogeneizaron con un currículo único, donde las áreas de "importancia" son las matemáticas y lengua castellana. Sólo pueden perder el año el 5% de los estudiantes por grupo. Se ampliaron los términos evaluativos: Excelente, sobresaliente, aceptable, insuficiente y deficiente.

Y los maestros desintegrados. Las directivas de fecode y sindicatos de la educación se entretuvieron con la pasada campaña electoral, buscando curules en el senado.

En fin, ¡qué panorama! Estaremos en contacto. luego te seguiré contando más desastres.

Un abrazo y un besote para ti y los tuyos.

Caliche

---

201 El e-mail que encabeza el capítulo es un mensaje original de un maestro desde Medellín (Colombia) y que no fue solicitado, que recibió mi esposa en Barcelona mientras realizábamos los estudios de doctorado. Al mensaje únicamente se le ha cambiado el nombre y la dirección del

Las maestras, maestros y directivas han sido, tal vez, las más afectadas por las reformas y han sido, además, deslegitimadas socialmente como las culpables visibles de la crisis construida en la educación colombiana. Como diría el Banco Mundial en su vocabulario neoinstitucional, son los “perdedores” de las “reformas”.<sup>202</sup> El senador Jorge Enrique Robledo -de la oposición- en un debate sobre la problemática educativa en el Congreso el 3 de abril de 2005 inició su intervención con estas palabras:

“Gracias, señor Presidente.

El senador Dussán [proveniente del sindicalismo magisterial] refirió que a él se le han acercado maestros que, luego de contar todo lo que les sucede en sus relaciones con el gobierno, habían llegado a la conclusión de que a ellos el Ministerio de Educación los odiaba. Yo les cuento que a mí también me lo ha dicho más de un educador. Se sienten tan agredidos por las políticas del gobierno nacional que se sienten es odiados por quienes los gobiernan o los sojuzgan. Y si se miran unos cuantos hechos, es evidente que todas las decisiones del gobierno nacional, no solo en esta administración sino incluso desde antes, tienen un filo dirigido contra los educadores de Colombia (...).

Cuando uno ha leído estudios como el de la Misión Alesina, hecho por Alberto Alesina, profesor de la Universidad de Harvard, (...) dice que uno de los propósitos principales del país en los próximos años es romperle el espinazo a la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y se sabe que FECODE es el sindicato que defiende a los maestros en medio de las mayores dificultades, sus intereses específicos y concretos, llega uno a la conclusión de que esto sí está lleno de odio (...) Primero, porque pertenecen al pueblo y a las capas medias y, en la concepción neoliberal, los mismos pobres son responsables de su pobreza y sus desgracias porque son vagos, perezosos, etc. Pero además pienso que hay algo que no les perdonan y es que el magisterio colombiano ha luchado, quizá no lo suficiente pero ha luchado, y este sí ya es un crimen supremo. Que el pobre no sea sumiso es un crimen imperdonable.”

---

destinatario y del remitente, y se ha eliminado una breve frase con referencias personales. La fecha es la original.

<sup>202</sup> Ver una mención ya en 1987 a la culpabilización de los maestros en Gran Bretaña en (Ball 1989:244) y un estudio más reciente sobre los sentimientos de culpabilidad en el profesorado del sociólogo canadiense Andy Hargreaves (Hargreaves 1996:165-183). El neoinstitucionalismo del *rational choice* habla de los "rent-seekings", "aprovechadores" o "captorees" de rentas de situaciones dentro del sector público y desde allí, por ejemplo, se han hecho algunas lecturas también en Colombia sobre los maestros (por ejemplo el economista Armando Montenegro que ya citamos, o también Eduardo Wiesner habla en 1997 de que la FECODE ha logrado "capturar" la política educativa del país para su beneficio propio y el de sus miembros, "a costa" de la educación pública en general (citado en Roth 2003:97).

Un número importante de directivas y docentes han optado por la estrategia de la huida, el abandono, ante los cambios en las reglas de juego: aumento de la jornada laboral, congelación de ascensos, aumento del número de estudiantes por aula, mayores controles y exigencias, despedagogización de las relaciones al interior de la escuela por el énfasis en la eficiencia, pérdida de derechos laborales (primas, tiempo de vacaciones, eliminación de beneficios por ruralidad o por trabajo en lugares de difícil acceso), desmejoramiento en las pensiones, cambios de estatus o de roles (directoras convertidas en coordinadoras, docentes especializadas dedicadas a enseñar en otras áreas o como profesoras de aula en primaria), proyectos de innovación truncados por numerosos traslados de docentes, racionalización de los tiempos de acuerdo a otras lógicas, fusiones institucionales... Profesoras y directivas que estaban próximas a pensionarse o ya habían cumplido su tiempo, lo han hecho masivamente. Otras han decidido explorar otras fuentes de ingreso; muchas están esperando una buena oportunidad, una oferta laboral aceptable para dejar la docencia. Entre las que quedan se perciben distintas posiciones y estados de ánimo, pero se puede hablar de algunas constantes: desencanto, desmotivación, sensación de ausencia de futuro, resistencia pasiva, estrés, humillación. Humillación, que se percibía en los rostros de las docentes que “sobraban” con las reestructuraciones y fusiones, y que tenían que madrugar en Bogotá a las seis de la mañana para hacer una larga fila en la calle lluviosa para mendigar un nuevo destino, a la manera como los padres de familia de sectores populares solicitaban un cupo para sus hijos a la puerta de los colegios en otras épocas. Humillación, como la que sufrieron un gran número de directoras de escuelas convertidas ahora en docentes o en coordinadoras. “Hoy se mira al docente tan despectivamente (...) Debería haber un compromiso de la SED elevar la calidad del docente y la visión que se tiene de él (...) Que nos miren con respeto” (Talleres con docentes en Bogotá).

En páginas anteriores hemos visto cómo han ido cambiando las condiciones laborales del magisterio en estos últimos diez años. Veamos ahora cómo se ha ido configurando un nuevo estatuto de docente.

### *8.2.1. Las docentes: apóstoles, funcionarias, trabajadoras de la cultura, empleadas flexibles*

El impacto de las reformas liberales en la primera mitad del siglo pasado con la introducción de las ideas e innovaciones pedagógicas más modernas fue en buena parte frustrado por el regreso de los conservadores al poder en 1946, con el control de los cargos directivos y con despidos masivos de maestras liberales (Helg 1987). La iglesia católica recuperó los espacios perdidos en los gobiernos liberales. Sin embargo el incremento sostenido de la cobertura durante los años siguientes hasta alcanzar un tope a mediados de los años 70 va a demandar un número creciente de docentes sin que las escuelas de formación dieran abasto para ello. Mark Hanson resumía así el panorama a comienzos de 1970:

“Pedagógicamente, miles de personas se convirtieron en ‘maestros’ sin tener siquiera las cualificaciones básicas. En 1968, aproximadamente el 23% de los maestros de escuelas públicas no cumplían los requisitos mínimos establecidos por la política del Ministerio, y aproximadamente el 70% de ellos enseñaba en escuelas rurales” (1983:94, citado en Duarte Agudelo 2003:93) (ver también Reichel-Dolmatoff y Reichel-Dolmatoff 1961).

En esta época se va a iniciar un movimiento magisterial y sindical por la profesionalización que conduciría a la promulgación del Estatuto Docente en 1979 (Decreto 2277). El Estatuto reconoce los derechos adquiridos de las maestras en ese momento pero establece un escalafón que estimula su formación tomando como estándar o punto de ingreso hacia el futuro la categoría 7ª para la cual se exigía una licenciatura universitaria en pedagogía (de 4 o 5 años)<sup>203</sup> y que sitúa su punto final en la categoría 14ª, para la cual se requiere formación de posgrado y unos 20 años de experiencia después de obtener la categoría 7ª. En el paso de una categoría salarial a otra se combinan antigüedad en el servicio y actividades de formación certificadas y homologadas (cursos para el ascenso en el escalafón o posgrados). De esta forma, como señalamos anteriormente, el magisterio lograba librarse en parte del clientelismo y de los avatares del juego político y dignificar la profesión estableciendo unos

---

<sup>203</sup> La licenciatura en Colombia, a diferencia de España, se refiere exclusivamente a una carrera universitaria en el campo pedagógico.

requisitos para el ingreso, una idoneidad, y unos mecanismos y unas reglas de juego claras para el ascenso configurándose propiamente una “carrera” docente. No obstante, se admitían excepciones en determinados lugares de difícil acceso y en territorios indígenas.

Fortalecido el sindicalismo, establecidas unas garantías y una carrera profesional, en los 80 se va a crear lo que se denominó el Movimiento Pedagógico, un movimiento de renovación pedagógica con bases provenientes de la izquierda y de las ideas pedagógicas reformadoras del siglo XX. Después de ser definidas como funcionarias en el Estatuto Docente (“empleados oficiales de régimen especial”), este movimiento va a construir un ideario para el magisterio que pretendía desmarcarse tanto del apóstol moralizador de la iglesia católica como del sesgo funcional del Estatuto que no imprimía ninguna mística a la profesión. La maestra se definió como “trabajadora de la cultura”, con el peso de clase que tenía la palabra “trabajador” en ese momento y que se distanciaba de las profesiones liberales y del funcionariado. La influencia gramsciana del intelectual orgánico en la versión de Henry Giroux –el maestro como intelectual- era evidente. A pesar de que para buena parte de las docentes el magisterio era simplemente una corbata otorgada por algún político en el juego clientelar, realmente se vivía una movilización donde sindicalismo, innovación pedagógica, compromiso político y profesionalización se fusionaban. A mediados de los años 80 se iniciaron los concursos u oposiciones para ingresar a la carrera docente de las nuevas maestras en Bogotá con un procedimiento como el que se acostumbra en estos casos (examen escrito, entrevista, test psicológico, prueba práctica ante estudiantes), lo cual se convertía en un paso más para consolidar la autonomía de la profesión respecto a los políticos –y la iglesia católica- a través de un procedimiento técnico investido de legitimidad y neutralidad a la manera weberiana. Los concursos no se generalizaron en otros lugares del país sino hasta el 2002, pero desde los ochenta se congelaron las plantas de personal y los concursos y nombramientos se orientaron únicamente a reemplazar algunas de las vacantes.

Este proceso de fortalecimiento del magisterio, de profesionalización, tuvo su momento culminante con su reconocimiento en la Ley orgánica 115 de 1994. El art. 104 define al educador como el orientador de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad. Igualmente se compromete al Estado a

proporcionar capacitación y actualización profesional, y a no ejercer ningún tipo de discriminación por razón de sus creencias filosóficas, políticas o religiosas (antes en los formularios había que señalar la filiación política y se presuponía la catolicidad). La vinculación del personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo solamente podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial, previo concurso u oposiciones.

El movimiento magisterial logró igualmente tener un papel relevante en la redacción de la Constitución de 1991 y posteriormente varios líderes sindicales hicieron carrera política en el Congreso, algunos de los cuales se han mantenido hasta hoy, como el senador Jaime Dussán (Partido Polo Democrático Alternativo, de la oposición).

La movilización sindical de las maestras estuvo marcada en la década de los 90 por varios niveles de lucha. Fueron muy frecuentes las huelgas y protestas locales y regionales por incumplimiento de la administración en el pago de salarios, primas o cesantías, en especial en la Costa Caribe y en el sur andino del país. Hubo huelgas de hasta tres meses. Un segundo motivo de las movilizaciones regionales –y algunas pocas nacionales- se debieron a la persecución sindical por diferentes grupos al margen de la ley, especialmente paramilitares. Hubo años, principalmente en la región antioqueña, que asesinaron en promedio una maestra por semana, incluso mientras hacía clase al frente de sus niños. Las violaciones a los derechos humanos de las maestras y, especialmente a las sindicalistas, si bien hoy han disminuido, no dejan de ser indignantes, como señala la Escuela Nacional Sindical de Medellín, en un informe a la Comunidad Europea:

Gráfica 16. Violaciones de derechos humanos a educadores 2000-2004



Fuente: Banco de Datos Escuela Nacional Sindical, Medellín-Colombia

Por poner un ejemplo, en el 2004 casi el 50% de los sindicalizados asesinados en Colombia eran del sector educativo: 38 docentes asesinados se encontraban afiliados a la FECODE, 13 de ellos eran mujeres. 320 recibieron amenazas de muerte, 30 tuvieron que desplazarse forzosamente, 14 fueron víctimas de detención arbitraria y 5 han sido desaparecidos (Escuela Nacional Sindical 2005).

En cuanto a las huelgas nacionales, éstas fueron convocadas por la FECODE o a veces por las centrales sindicales tanto de los trabajadores del Estado (de los que los maestros son el 50%) como huelgas generales o paros cívicos nacionales. En 1993 la huelga nacional indefinida para negociar la Ley 115, ley orgánica de educación que pretendía iniciar las reformas neoliberales, se prolongó 21 días y logró su objetivo de emitir una ley más acorde con la nueva Constitución de 1991. Desde 1994 a 1997 hubo una serie de huelgas (unas dos por año) con el fin de negociar los bajos salarios de las maestras, negociaciones que eran incumplidas por el gobierno y que desencadenaban nuevos paros. La prensa, en especial el director del periódico *El Tiempo*, desde su editorial, empieza desde 1995 una campaña sistemática para desprestigiar las protestas del magisterio que durará hasta hace poco, cuando éstas remitieron. En 1997 y 1998, además de las huelgas por razones salariales, las maestras se vincularon a otras del sector estatal en general por el aumento de las privatizaciones (salud, telefonía y telecomunicaciones, televisión pública). En 1999 aparece el tema de la privatización de las pensiones y el intento de establecer una evaluación a las docentes que destituiría un 5% anual entre las de puntajes más bajos, con lo que se desencadenaron nuevas huelgas.

Los sindicatos regionales y la Federación se fortalecieron y cualificaron; crearon programas de radio en emisoras comerciales, periódicos, centros de investigación educativa, revistas especializadas, empresas editoriales y cooperativas de ahorro y de servicios, pequeños centros vacacionales; varios sindicalistas -varones- se lanzaron a la política y consiguieron escaños como concejales y senadores; establecieron vínculos internacionales.

Durante estos años, si bien las huelgas regionales seguían siendo frecuentes por incumplimiento de los pagos a los maestros o por los asesinatos, los paros nacionales solían ser en promedio dos en el año y con una duración total de no más de siete días. Pero en mayo de 2001 se desató una de las huelgas nacionales más largas de la historia del magisterio. Duró casi dos meses y se debió al debate en el Congreso de la reforma constitucional (Acuerdo 01) y a la Ley 715/2001 que le siguió, una verdadera contrarreforma a la Ley 115, como hemos visto en páginas anteriores. En Bogotá estaba de Secretaria de Educación Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y aplicó sanciones salariales radicales por lo que, aunque en el resto del país la huelga fue mayoritaria, en Bogotá únicamente se sostuvieron 75 colegios. Aquí empezó el declive de la lucha sindical y la derrota de las conquistas del magisterio (Estatuto Docente, Sistema de Pensiones y de Salud, Ley General 115/94), derrota que hubiera podido ser peor a no ser por la defensa a través de medios legales ante la Corte Constitucional de algunos de los derechos adquiridos, pero que no se garantizaron para las nuevas docentes contratadas.

Las huelgas frecuentes en estos años por el efecto combinado de las regionales con las nacionales, la campaña sistemática de la prensa y de algunos medios académicos que empezaron a hablar de la patrimonialización de la escuela por parte de las maestras, terminaron desprestigiándolas frente a la opinión pública. De la imagen combativa, profesional, de aliada del pueblo, de trabajadora cultural, se va a pasar a la de una funcionaria improductiva e ineficiente, de una enemiga del pueblo que consume los fondos públicos y no trabaja en función de los intereses de los niños sino de los propios. En realidad en todas las épocas ha habido profesoras que asumen su labor como un apostolado, militantes, innovadoras o que consideran su trabajo como una corbata, pero sólo hasta finales de los 90 se construyó esto último como un problema de interés público y se convirtieron en las culpables de la mayoría de los problemas del país. La interacción día a día con los niños y los jóvenes, sus demandas, su vitalidad

hacen difícil vivir esta profesión con una mentalidad de funcionario, por lo que la mayoría de las maestras han asumido su labor con cierto compromiso. Sin embargo, la imagen de la maestra irresponsable fue la que se generalizó.

Una vez cambiado el marco normativo (nuevo Estatuto Docente de 2002) se convocó a un concurso para llenar las numerosas plazas vacantes por las numerosas pensiones, algo que no se hacía desde una década. El nuevo Estatuto redefine la función docente desde una perspectiva más técnica –no como orientadora- como aquella que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza y aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación, y las demás actividades educativas. El art. 5 define a las docentes como las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos en su proceso enseñanza-aprendizaje. También son responsables de las actividades curriculares, complementarias. El nuevo Estatuto fue percibido por el sindicato como un ataque a la profesionalización pues permite ingresar a la carrera docente sin licenciatura, es decir, sin una formación específica en educación (médicos, ingenieros, sociólogos, enfermeras, contables...). En el concurso u oposición el MEN pretendía que el saber pedagógico y la experiencia docente valieran únicamente un 10% del puntaje. El sindicato dio la orden de boicotear y demandó los concursos; en varias regiones no se pudieron realizar o tuvieron lugar en condiciones no adecuadas (incluso la Ministra hubo de salir en Televisión diciendo taxativamente que los concursos se hacían por encima de todo). Por las presiones sindicales el Ministerio aceptó aumentar el peso de lo pedagógico y la experiencia a un 25%. Con el nuevo estatuto y con las reglas del concurso se amplía impresionantemente y en forma súbita el número de posibles aspirantes a la carrera docente, al mismo tiempo que se diversifican casi al infinito sus procedencias disciplinares o profesionales. Lo anterior permite flexibilizar el mercado de trabajo y aumentar la competencia. El impacto en las facultades de educación ha sido muy claro pues ha desestimulado la formación especializada y muchas universidades privadas han cerrado sus carreras o han reducido su oferta. Algunos profesores universitarios hablan del “fin de la pedagogía”. Pareciera haber una contradicción en el decreto en cuanto define la profesión docente de una forma menos pastoral, más técnica y especializada, más instrumental, al mismo tiempo que permite que cualquier profesional ejerza la docencia. El enfoque más técnico podría relacionarse con el énfasis más instrumental en las competencias básicas y en los

resultados en las evaluaciones, y con la reducción del aprendizaje a los mínimos, algo que parecería aliviar a los docentes de la responsabilidad cada vez mayor que la sociedad ha puesto en la escuela, pero que iría en contravía con sus condiciones actuales, cada vez más complejas. Finalmente, la Ley 734 de febrero 5 de 2002, expide el Código Disciplinario Único para todos los funcionarios, incluyendo a las docentes, debilitando el carácter especial del régimen docente.

Paralelamente a estos ataques a la profesión, con la empresa privada se han organizado concursos para estimular y reconocer la docencia ejemplar, la labor abnegada de las maestras, como el Premio Compartir, financiado por el modélico empresario Pedro Gómez y CIA, uno de los mayores constructores y especuladores de tierra en Bogotá, y que cada año es transmitido por televisión en una “gala” cargada de formalidad que imita el formato de los premios Oscar y a la que asisten personalidades del mundo empresarial y de la política. Resulta además evidente que la Fundación Compartir gasta más en publicidad, en el proceso de selección de los miles de candidatos y en la gala, que en el conjunto de los premios que se entregan a las maestras y a sus escuelas. En el 2005 el mismo presidente Uribe entregó los premios acompañado de la Ministra, aunque se alcanzó a percibir un momento de tensión cuando la gestualidad del maestro rural que recibió el primer premio expresó un claro rechazo al abrazo del Presidente.

Los premios no tienen nada que ver con derechos adquiridos por méritos. Son eso, “premios”, obsequios que dependen de la voluntad del que los otorga pero que no le obligan, que se dan una vez pero que no causan derechos. Gilles Deleuze ha expresado muy bien esta sutil diferencia:

“La fábrica ya utilizaba el sistema de las primas y los incentivos, pero la empresa se esfuerza con mayor profundidad para imponer una modulación de cada salario, en estados siempre metaestables que admiten confrontaciones, concursos y premios extremadamente cómicos. El éxito de los concursos televisivos más estúpidos se debe a que expresan adecuadamente la situación de las empresas (...) La empresa (...) instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente que contrapone unos individuos a otros y atraviesa a cada uno de ellos, dividiéndole interiormente” (1995:290).

Igualmente se organizan todos los años congresos y eventos desde el MEN y las Secretarías para dar a conocer y estimular las experiencias “exitosas”, aunque las maestras que han sido escogidas y reconocidas en alguna ocasión han manifestado en

el micrófono que sus logros han sido posibles a contra-corriente, a pesar de las políticas del Ministerio.

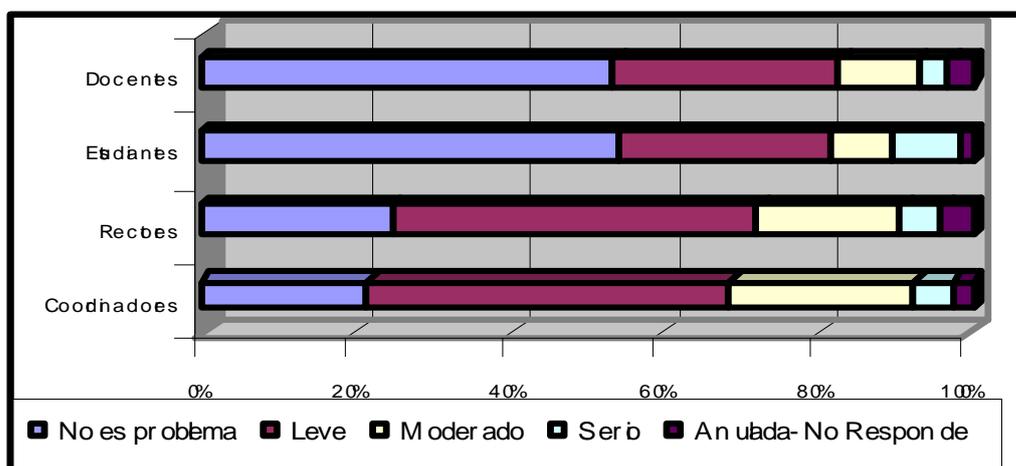
Fruto de todo lo anterior, y aunque el panorama nacional es muy diverso con diferencias marcadas entre el sector rural o los territorios indígenas, los pueblos de provincia o las grandes ciudades, para el caso de Bogotá llegamos al comienzo del siglo XXI con un profesorado maduro o a punto de jubilarse, forjado en las luchas sindicales de los 70 y en el movimiento pedagógico de los 80, que ingresó mayoritariamente por mecanismos clientelares pero con un porcentaje significativo de vinculados en los concursos de mediados de los 80. Fruto de su antigüedad, de los cursos realizados, de los procesos de profesionalización, con título universitario e incluso con posgrado y en las categorías 13ª y 14ª, es decir, sin expectativas de más ascenso. Este profesorado si bien se opuso con cierta tenacidad a las reformas de Cecilia Mª Vélez, no estaba conformado por las jóvenes de los años 70 sino por adultas acomodadas y con cierta mentalidad de funcionarias. La respuesta intransigente de la Secretaria de Educación y luego Ministra controlando la participación y persiguiendo y castigando salarialmente las huelgas e incluso cargando en las manifestaciones con gases, golpes y detenciones, acabó con la fortaleza y con la leyenda sindical. Golpeadas y desmotivadas, no obstante se “vengaron” electoralmente haciendo una exitosa campaña entre los padres de familia para elegir a un líder sindical –no educador-, a Luis Eduardo “Lucho” Garzón como alcalde, que estaba acompañado por Abel Rodríguez, el maestro sindicalista que participó en la Constituyente y en la redacción de la Ley General de 1994. Sin embargo, en pocos años, y fruto del relevo generacional, la mayoría de las docentes van a provenir de formaciones no pedagógicas y regirse por las nuevas reglas de juego que flexibilizan los procesos de contratación y permanencia en la profesión.

En el 2004 realizamos una encuesta a una muestra representativa conformada por 385 docentes del sector oficial con el fin de explorar su percepción sobre las reformas. Los datos sociodemográficos de la encuesta revelan algo de la composición del magisterio en Bogotá en ese año, después de jubilaciones masivas y del ingreso de docentes bajo un nuevo estatuto. El 68% de las encuestadas son mujeres y el 31.3% son hombres, la mayoría viven en un barrio estrato 3 –clase baja- (67%) y actualmente habitan una vivienda propia (64%), de las cuales más de la mitad –el 34%- la están pagando y el 30% ya la pagaron. La mayoría tiene entre 40 y 49 años (45%), seguida por el grupo

menor a 39 años (33%). Cerca del 65% de las docentes tienen como máximo nivel educativo especialización o maestría y en un 85% son nombradas en propiedad (es decir, hay un 15% de interinas o provisionales). De otro lado, cerca de un 70% tienen un grado de escalafón superior al noveno y el 75% ha sido también docente del sector privado. En cuanto a los años de experiencia como docentes el promedio es de 18 y como docente en la institución actual es de 7 años. De las encuestadas, el 44% trabaja en la jornada mañana, el 49% en la tarde y cerca del 4% en jornada única. El 37% trabaja en secundaria, el 34% en primaria, el 5% en preescolar y el 10% en media técnica. En el 2005 estas profesoras ganaban un sueldo mensual de \$ 809.112 en la categoría 7 (que es hoy la categoría mínima de ingreso, de un recién graduado sin experiencia) y el tope superior de \$ 1.845.990<sup>204</sup> en la categoría 14ª –con posgrado y unos 20 años de experiencia- cobrando 13 sueldos al año con las primas.

Ante el panorama que hemos presentado la encuesta pretendía detectar el grado de desmotivación del profesorado percibido por los diferentes actores. Mientras para una proporción considerable, tanto de rectoras como de coordinadoras, la apatía y falta de compromiso por parte de las docentes es un problema considerable hoy, para éstas, así como para los estudiantes, lo es en un grado mucho menor.

Gráfica 17. Apatía y falta de compromiso de las docentes



Fuente: encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

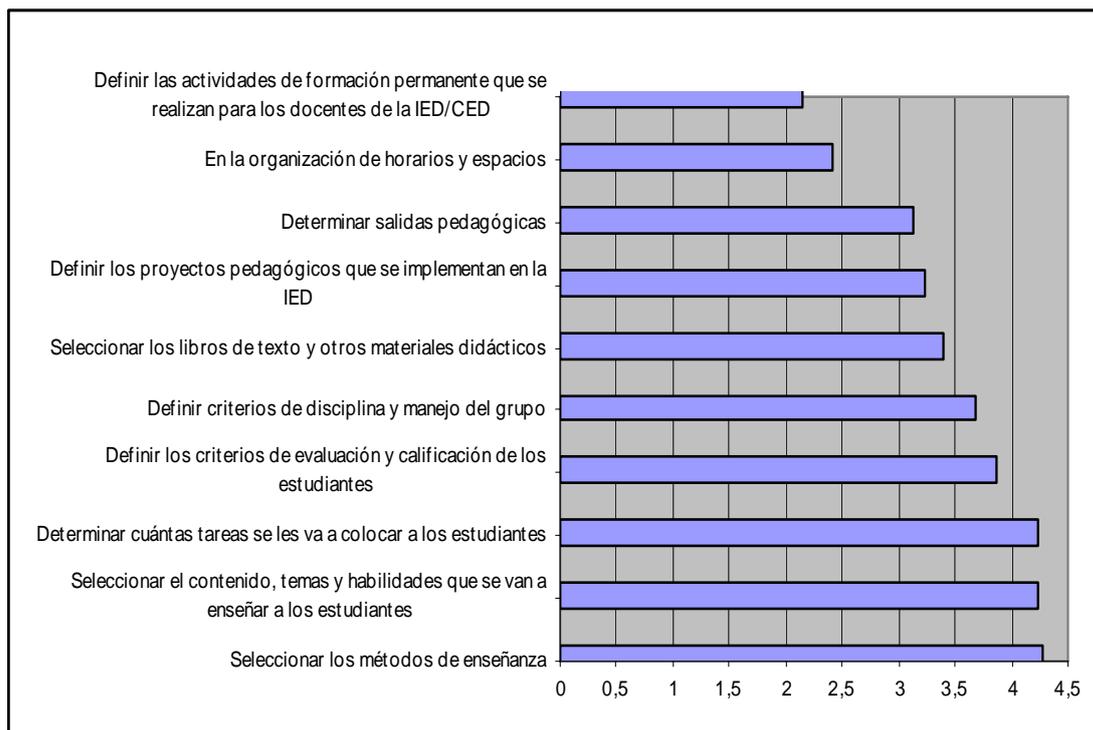
<sup>204</sup> Equivale a unos € 700. Hay que anotar que con los procesos de internacionalización de la economía los precios de la mayoría de los productos manufacturados son iguales en todo el mundo (computadores, coches, mobiliario, aparatos de cocina, equipos tecnológicos, enlatados, papel...). La desmejora en la capacidad adquisitiva ha sido notoria en los últimos veinte años, agravada por los procesos de devaluación del peso colombiano.

La introducción de las lógicas de gestión de calidad y de trabajo en equipo propias del nuevo capitalismo gracias a la labor “misional” de los empresarios en estos últimos años, parece haberse estrellado con los cambios en la organización del tiempo escolar. Las rectoras y coordinadoras nuevamente se posicionan en la encuesta como un bloque y consideran que la conformación de equipos de trabajo con las profesoras es un problema leve o moderado, mientras que la mayoría de profesoras, así como de estudiantes, no lo considera como un problema. Esto último contradice las opiniones de las docentes en dos de los colegios visitados (República de Colombia y Jacqueline), que sí sienten recortados los espacios de reunión y de trabajo en equipo.

En relación con la percepción sobre el número de innovaciones y proyectos pedagógicos en la institución, las docentes son menos optimistas que las rectoras, tal vez porque no perciben el conjunto de la institución y desconozcan algunos de los proyectos que allí se adelantan. Sin embargo, su proximidad en la apreciación con las coordinadoras, más bien nos hace pensar que son las rectoras las desinformadas, pues las coordinadoras están más próximas a las innovaciones y proyectos pedagógicos que la rectora.

Una pregunta particularmente significativa para nosotros exploraba las condiciones de influencia y participación real de las docentes en las respectivas instituciones, valorando de cero a cinco diferentes aspectos relacionados tanto con los procesos pedagógicos como con la gestión escolar. El promedio de los diferentes aspectos evidencia que donde las docentes manifiestan tener menor influencia son los relacionados con sus actividades de formación y con la organización de horarios y espacios (promedios inferiores a 3.0). Entre los aspectos donde las docentes creen tener mayor influencia -promedios superiores a 4.0- sobresalen la relación docente-estudiante al interior del aula de clase: seleccionar los métodos de enseñanza; seleccionar el contenido, temas y habilidades que se van a enseñar a los estudiantes y determinar cuántas tareas se les va a asignar. Los resultados de las encuestas confirman los puntos de vista de la mayoría de las docentes entrevistadas en los estudios de caso. A pesar de la presión por las evaluaciones externas estandarizadas, las docentes todavía sienten que conservan su autonomía en el aula y en lo pedagógico.

Gráfica 18. Influencia de las docentes en las decisiones de la vida escolar. Promedios



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

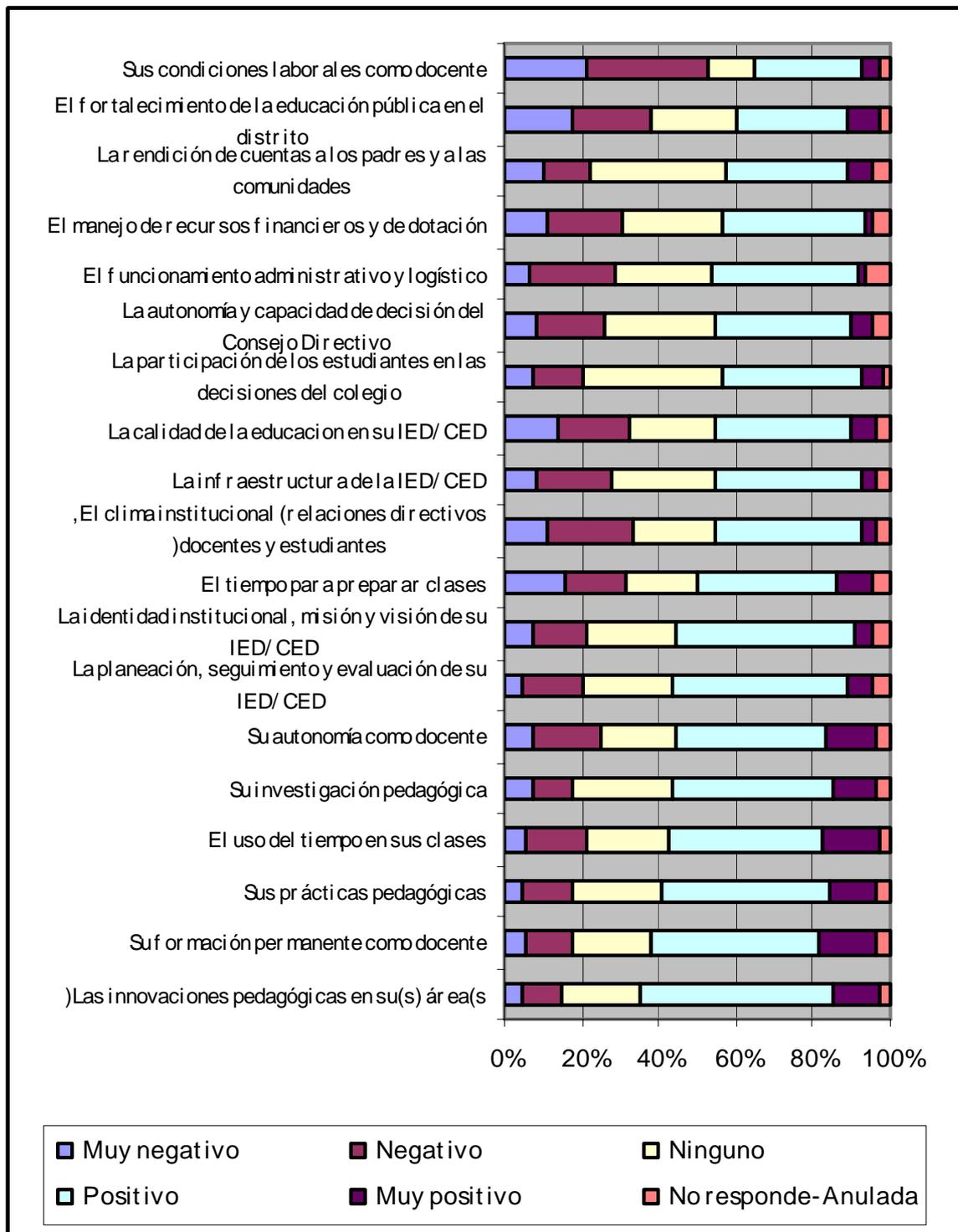
Este comportamiento se evidencia a su vez en los porcentajes específicos para las diversas categorías. Los aspectos en los que la valoración es inferior o igual a 3 y que recogen más del 50% de las docentes, son los relacionados con la organización de horarios y espacios y el definir las actividades de formación permanente que se realizan para las docentes de la IED/CED.

En cuanto a la percepción de las docentes sobre los *cambios* generados por las reformas es en general positiva. La valoración negativa o muy negativa se concentra en el impacto en sus condiciones laborales como docente (53%). Para el resto de aspectos preguntados, la valoración positiva o muy positiva resulta mayoritaria, destacándose particularmente los siguientes aspectos que recogen además porcentajes superiores al 50% de las encuestadas: Las innovaciones pedagógicas en su área o asignatura (61.3), su formación permanente como docente (58.8), sus prácticas pedagógicas (56), el uso del tiempo en sus clases (53.9), su investigación pedagógica (52.8), su autonomía como docente (52.1), la planeación, seguimiento y evaluación de su institución (51.8) y la identidad institucional.(51.4).

De todos los aspectos, los que recogen mayores porcentajes de docentes que creen que no existió ningún impacto sobre los mismos, son los relacionados con la participación

de los estudiantes en las decisiones del colegio (36.6%) y la rendición de cuentas a los padres y a las comunidades (35%).

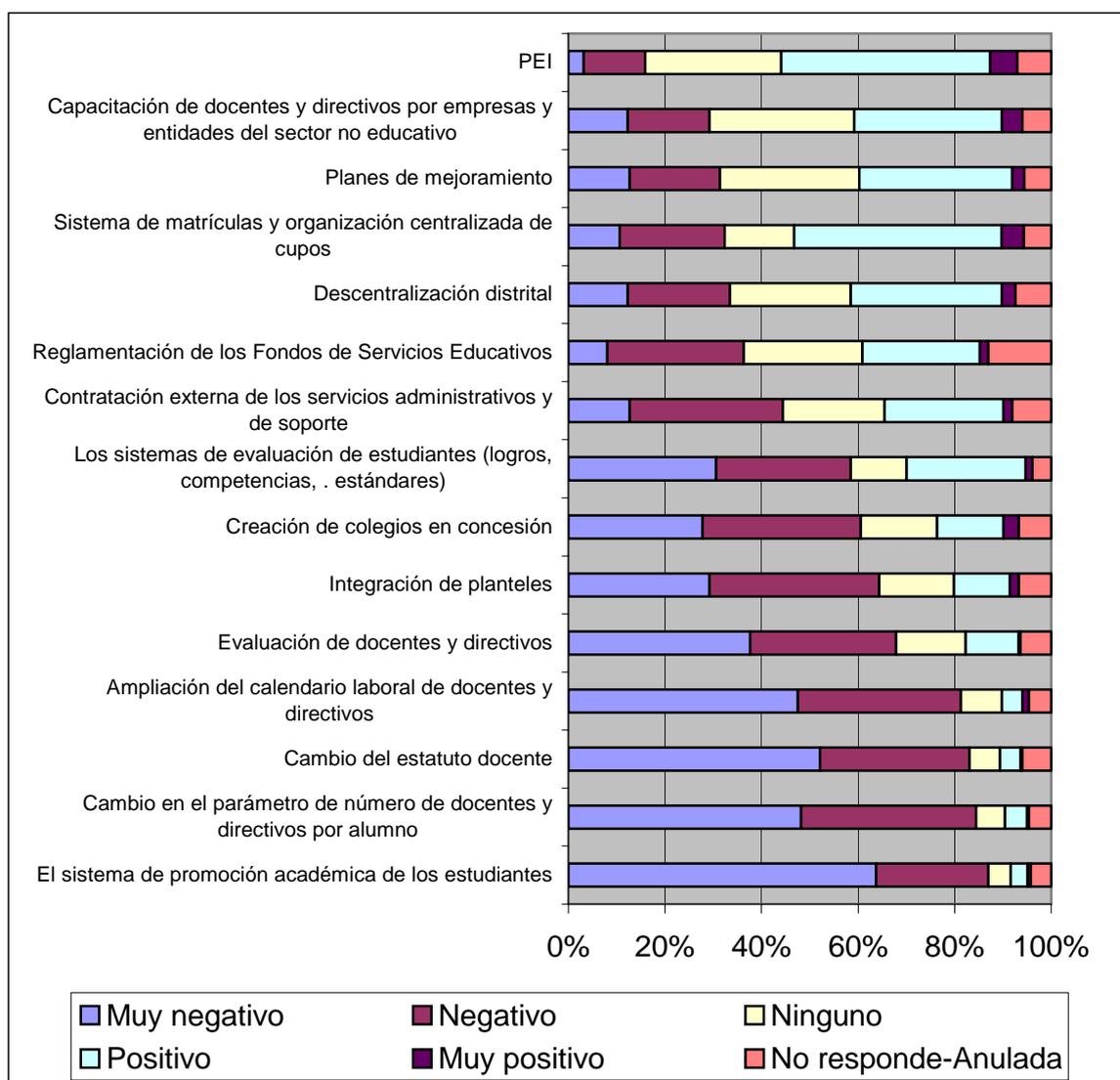
**Gráfica 19. Valoración de las docentes acerca del impacto de la reforma educativa sobre distintos aspectos de la gestión escolar**



Fuente: Encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

Sin embargo, en relación con el impacto (positivo o negativo) que han generado las distintas *estrategias* con que se implantaron las reformas educativas de los últimos años sobre las condiciones de autonomía y gestión escolar de su institución, existe una visión más negativa por parte de las docentes. Tan solo en 5 de los 15 aspectos, la valoración positiva-muy positiva supera a la negativa-muy negativa, y de estos, ninguno recoge más del 50% de las docentes encuestadas. Los aspectos que presentan mayores porcentajes positivos son el PEI (49%) y el sistema de matrículas y organización centralizada de cupos (48%). En el resto de aspectos, la valoración negativa-muy negativa es la predominante, destacándose aquellos que recogen porcentajes mayores al 50% de las docentes: El sistema de promoción académica de los estudiantes (86.9%), el cambio en el parámetro de número de docentes y directivos por alumno (84.5%), el cambio del estatuto docente (83.1%), la ampliación del calendario laboral de docentes y directivos (81.3%), la evaluación de docentes y directivos (68%), la integración de planteles (64.4%) y la creación de colegios en concesión (60.5%). De todos los aspectos, el que recoge mayores porcentajes de docentes que creen que no existió ningún impacto sobre la autonomía y gestión, es el relacionado con la capacitación de docentes y directivos por empresas y entidades del sector no educativo (29%).

Gráfica 20. Valoración de las docentes acerca de las estrategias de la reforma educativa y sus impactos en la autonomía y gestión escolar



Fuente: encuesta Programa RED – C. Miñana, 2004

Las reformas, especialmente las rectoras, las han vivido como una avalancha de cambios, arrastradas por el intenso ritmo diario: una norma nueva que estudiar, un formulario que cumplimentar, un e-mail que contestar, un informe que elaborar... al mismo tiempo que atendían los cientos de demandas cotidianas (un grifo roto, un niño herido, una reunión en el CADEL...). Hay que tener en cuenta que el Estado “mínimo” neoliberal de los últimos cinco años es el que más normas educativas por año ha producido en la historia de Colombia, como señalamos al hablar de la descentralización. La mayoría de las rectoras ven todo esto como un Estado que gobierna, que hace cumplir las leyes, que exige, que “pone orden”, que rinde cuentas, aunque sienten reducida su autonomía. Pero para muchas docentes la avalancha

normativa es mucho menor pues casi no se ha tocado la cotidianidad del aula y sienten la sucesión de decretos y resoluciones como algo incoherente y errático, “modas” del gobierno de turno que pronto pasarán y serán reemplazadas por otras. Esta sensación de improvisación está dada también por la forma apresurada, sin “proceso”, sin asimilación en que dicen se han implementado. La mayoría se adaptan formal, superficialmente a la norma, cambian el vocabulario en los informes, pero siguen haciendo más o menos lo mismo aprovechando ese espacio inaccesible para la administración que es el aula. Desde el sindicato llegan análisis críticos de casi todas las estrategias y reformas con una lectura política, de clase, anti-imperialista, pues en el sindicalismo magisterial han sido mayoría los partidos de izquierda desde los años 70, al mismo tiempo que hacen ver cómo se deterioran los intereses gremiales y los derechos adquiridos en las gloriosas luchas de los 70 y los 80. Las docentes, sin embargo, y como hemos visto en la encuesta, son capaces de reconocer que algunas de las reformas no han sido tan negativas y que hacía falta también “poner orden” para detener la campaña de desprestigio de la profesión y para responder a las demandas de los niños y jóvenes. Una maestra de Bogotá nos decía con orgullo, mientras conversábamos informalmente en el patio de recreo en el 2004, que en ese colegio nunca se paraba, algo insólito en los años 70 y 80, indecible y que le hubiera costado el peor calificativo para un maestra: esquírol. Antiguas profesoras y directivas de izquierda reconocen que “se ha dado papaya” (ver nota 162), como si lo que ahora se está sufriendo fuera una especie de penitencia colectiva que hubiera que pagar por las irresponsabilidades y falta de compromiso de algunas en el pasado, bien sea con la profesión o con el sindicato. Estas mismas critican la actual administración de Abel Rodríguez porque, amparándose en la consigna de respeto al profesorado y de recuperación de su dignidad, se ha regresado en algunos colegios a viejas prácticas que fueron las que perjudicaron la imagen del magisterio.

Los tiempos habían cambiado y de las históricas luchas del magisterio solamente quedaba la resistencia simbólica de unas pocas directivas y maestras, el sindicato cada vez con menor convocatoria en las movilizaciones y con poca creatividad para proponer nuevas estrategias de lucha frente a una administración implacable con un excelente manejo de los medios y las tácticas. El recuerdo del descuento salarial en el año 2001 por la huelga todavía está presente en la memoria como un llamado a la no movilización y es motivo de conflicto entre el profesorado. En el caso de Bogotá el

magisterio, que fue el primero afectado, se protegió de las políticas frenando su continuidad al apoyar la candidatura de Lucho Garzón para el 2004-2006. Esto les ha dado un respiro y el sindicato está gobernando, pero en el resto del país la imposición de las reformas apenas está comenzando y la reelección del presidente Uribe parece inevitable con un 70% de opinión a su favor en las encuestas.

Las docentes y directivas, productoras directas del “servicio” educativo, en lugar de aceptar las demandas del Estado como si fueran unas empleadas o funcionarias, se han esforzado durante casi treinta años desde su movimiento sindical por asumirse como ciudadanas, con voz, haciendo las leyes, nombrando concejales, senadores e incluso alcaldes, co-gobernando. Las reformas de estos últimos años las han querido “poner en su sitio”, es decir, volverlas funcionarias –empleadas flexibles hoy- para que el Estado retomara el control del servicio con sus lógicas de estadista. Como les dijo en una ocasión Cecilia M<sup>a</sup> Vélez a las sindicalistas, “la política educativa la negocio con el Congreso, no con el sindicato”.

Sin embargo, la cotidianidad de las docentes se juega en la interacción con los estudiantes, unos “nuevos” estudiantes que presentan nuevos retos y que las están dejando desarmadas a pesar de su repertorio de didácticas. Las reformas, en lugar de apoyarlas en esta nueva situación, han complicado más las cosas. Las maestras no han abandonado sus pretensiones ciudadanas, pero todavía les queda la posibilidad de transformarse en co-usuarias, como intentaron hacer hace años desde el movimiento pedagógico, pues es allí realmente, en el momento de la coproducción –no tanto en el Congreso- donde en últimas se define el servicio.

### *8.2.2. Las rectoras: de docentes directivas a gerentes*

“La dirección es un principio organizativo, formulado como tal a principios del presente siglo [XX], que con el tiempo ha tendido a naturalizarse, esto es, a considerarse inherente a la estructura de cualquier organización, independientemente de sus circunstancias particulares (orientación social, historia, naturaleza de sus miembros, etc.)” (Bardisa Ruiz 1995:51).

Las rectoras en Colombia, actoras privilegiadas por las recientes políticas educativas, lejos de ser un grupo homogéneo desde el punto de vista profesional, muestran como colectivo una gran diversidad, inclusive desde su selección y nombramiento.<sup>205</sup> El sistema se ha ido desplazando en los últimos años desde el nombramiento “a dedo” por “palancas” y recomendaciones políticas, a otro por concurso de méritos, al igual que sucedió con las docentes. El Estatuto Docente (Decreto 2277 de 1979), si bien no establece que el nombramiento de las directivas sea por concurso, de hecho fija unos requisitos mínimos para el cargo. En primer lugar define su carácter docente (art. 32) y, por lo tanto, deben ser escalafonadas, tener titulación y experiencia. El Decreto 610 de 1980 reglamenta en detalle los “requisitos mínimos”. No se exige una formación específica como directivo, ni tampoco acreditación de méritos ni habilidades especiales como liderazgo, docencia ejemplar, etc. Siendo la práctica de los concursos de méritos relativamente reciente (oficializada en el art. 127 de la Ley 115 de 1994) podemos caracterizarlas de manera inicial como docentes escalafonadas, con experiencia y con algún tipo de influencia o capacidad de gestionar ante la entidad nominadora su nombramiento (gobernadores, alcaldes, secretarios de educación). Se rigen por un sistema salarial, estatutario y de ascensos idéntico al de cualquier docente, pero con bonificaciones o “asignaciones adicionales” por el cargo en promedio del 30% del sueldo.<sup>206</sup> El cargo no es rotativo ni a término fijo, sino de carácter indefinido, como un funcionario. A través de un proceso evaluativo, en caso de no cumplir con sus deberes o ser ineficientes, pueden ser devueltas al cargo docente anterior y perder el derecho a la bonificación, algo que no sucede frecuentemente. Hasta el 2001 las directivas podían atender una, dos e incluso tres jornadas, con incrementos proporcionales en la bonificación. Con el proceso de fusiones se exigió que asumieran todas las jornadas. Se aumentó su jornada laboral mientras que disminuyeron sus ingresos.

---

<sup>205</sup> Sobre las rectoras publicamos hace no mucho un libro titulado *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente en Colombia*, donde se da cuenta de cómo se conforma este cargo en el país, la normativa y la vida cotidiana en la escuela. Aunque el estudio se mueve en el marco de la Ley General de Educación de 1994, en un contexto de ampliación de la democracia, en esa época ya se empezaban a perfilar los cambios hacia un modelo más gerencial (Miñana Blasco 1999).

<sup>206</sup> En el 2005, Rectores de Escuelas Normales Superiores, el 35%; de establecimientos educativos que tengan el nivel de educación básica y el nivel de educación media completos, el 30%; colegios que tengan el nivel de educación básica completo, el 25%; con solo el nivel de educación media completo, con 600 o más alumnos, el 30%; con solo el nivel de educación media completo y con menos de 600 alumnos, el 20%;

Unos requisitos como los anteriores contribuyen a configurar a las rectoras como un estamento con diferente formación (licenciadas en matemáticas, sociales, ciencias naturales, artes, preescolar, psicopedagogas...) y con un solo aspecto en común: el tener experiencia como docentes, que –obviamente- es muy diversa. Como docentes experimentadas, han aprendido también su profesión de una forma cotidiana y viva, como *habitus*, “esa especie de sentido práctico de lo que hay que hacer en una situación determinada –lo que, en deporte, se llama el sentido del juego, arte de *anticipar* el desarrollo futuro del juego-” (Bourdieu 1997:40, inclinada en el original).<sup>207</sup>

En un trabajo exploratorio –inédito- contratado por el MEN, la proporción de mujeres/hombres entre las directivas en el país fue de 60.4 y 39.6% respectivamente; la edad promedio era de 39 años y 9 meses, llevaban 15 años en promedio como directivas; el 86.3% obtuvo título universitario, la mayoría en educación; el 14.5% tenía un postgrado en educación, el 4.6% en administración educativa y en otras áreas el 1.5% (Chaparro, Calderón, y Ministerio de Educación Nacional 1997). Estas cifras muestran un cargo bastante estable y un nivel de formación académica –no necesariamente específica para la dirección- más alto del requerido para ingresar. El Estatuto Docente, con los estímulos salariales a la capacitación y titulación, ha cumplido un papel importante en su profesionalización.

Las rectoras hoy se debaten o se posicionan entre una tradición burocrática que ha caracterizado el cargo durante años promovida por la administración central –una corbata-, entre el liderazgo democrático que le exige el espíritu de la nueva Constitución Política y la Ley General de Educación de 1994 y la tradición de lucha sindical,<sup>208</sup> y entre la gerencia empresarial que demandan las políticas internacionales y los últimos gobiernos, en especial desde el 2001. En provincia, y como vimos reiteradamente en nuestro trabajo de campo, el rector o la rectora es un personaje público, una autoridad reconocida por la comunidad y con capacidad de negociación ante los políticos locales y regionales.

---

<sup>207</sup> El papel determinante de la vida institucional en la formación de las directivas se evidenció en el trabajo de campo. Allí se hacían palpables sus experiencias previas como docentes: una directora de primaria que, sin ninguna formación específica en dirección escolar, actuaba en una pequeña escuela como si fuera rectora de un gran colegio; o la impronta que deja el haber trabajado con religiosos y religiosas, o con determinados colegios –privados- de clase alta.

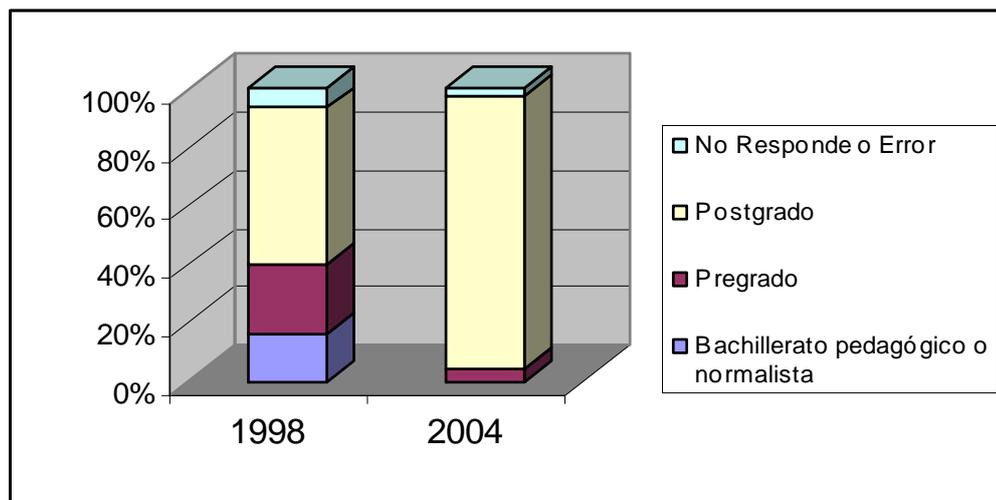
<sup>208</sup> Hay que anotar que la Ley 115, si bien profundizó la democracia escolar con los Consejos Directivos, no tocó el estatuto de las directivas en su carácter de funcionarios como sucedió en España.

“El escenario del rector es muy amplio, sobre todo en la provincia donde el colegio de Básica Secundaria es el primer centro de la cultura del municipio. Allí acuden todos a prestar las instalaciones para todo tipo de reunión, a buscar representaciones para cualquier evento, buscar público para muchos espectáculos, ayuda para muchas necesidades, clientes para sus negocios. En fin, el rector tiene que vérselas con todos y manejar conflictos por medio de alianzas, acuerdos, negociaciones y ganar un espacio sin perder su libertad” (Marta Barros, Bachillerato Comercial de Palmar de Varela, Atlántico).

En las grandes ciudades ha perdido este ascendiente y, en las últimas administraciones en Bogotá, se ha convertido en una funcionaria dependiente de un gerente de CADEL -un mando intermedio sin autonomía que administra la educación en una zona de la ciudad-, en una administradora escolar que ha perdido el contacto con las autoridades y que recibe las comunicaciones y las órdenes por correo electrónico y en las reuniones mensuales en el CADEL. Las numerosas demandas de corte administrativo han desplazado las funciones de tipo pedagógico en los casos en que se habían asumido.

Con el fin de explorar y analizar la percepción de las rectoras de estos y otros cambios promovidos por las reformas tuvimos en cuenta en la aplicación de la encuesta la realización de algunas preguntas similares a otra aplicada a las directoras y rectoras en el año 1998 en la misma ciudad de Bogotá. Tuvimos acceso a los datos sin procesar de la aplicación de 1998, 740 encuestas de las cuales cerca del 73% eran de primaria. Con los procesos de integración institucional las rectoras han disminuido. Las encuestadas en el 2004 fueron 264 (el 73% de las actuales rectoras) y manejaban instituciones complejas con varias sedes, todos los niveles, coordinadoras, asistentes administrativos, y en promedio más de 2500 estudiantes. La proporción de género, no obstante, se mantiene (52% mujeres y 48% hombres). Al comparar el perfil de directivas de 1998 con la encuesta de 2004, vemos su creciente cualificación. Durante este lapso de tiempo, ha aumentado en cerca de 40 puntos porcentuales la cantidad de directivas que tiene un postgrado.

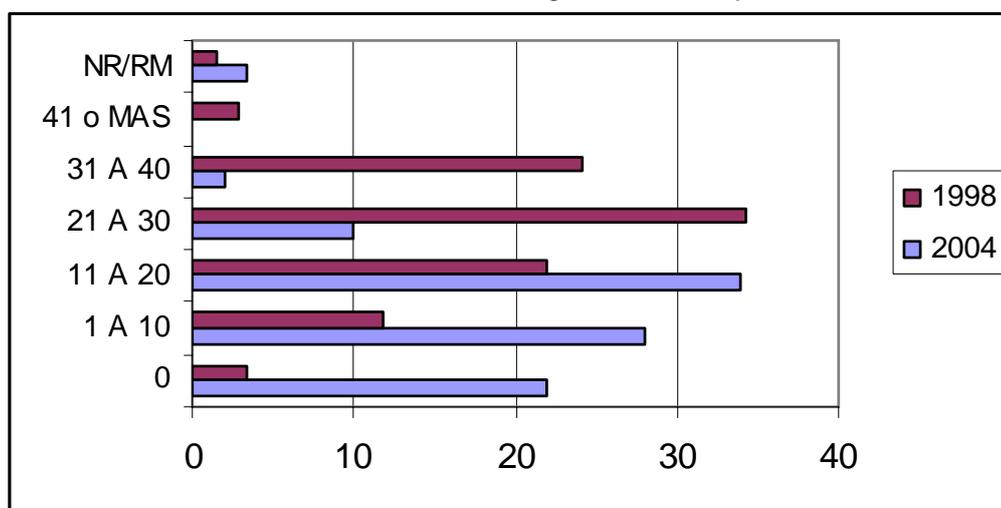
Gráfica 21. Máximo nivel educativo de las Rectoras-Directoradas



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) de 1998 y Encuesta del Programa RED – Carlos Miñana, 2004.

Igualmente ha aumentado en cerca de 28 puntos porcentuales las que han realizado estudios de postgrado en administración o gestión escolar. Sin embargo, el promedio de años de experiencia como docentes descendió de 24 a 11 años; el de experiencia como directiva de otras instituciones educativas disminuyó de 14 a 9 años, y el de experiencia como directiva de esa institución educativa de 6,9 a 6,1. Cabe resaltar que, a diferencia de 1998 donde tan sólo el 3% no tenía experiencia docente, en la actualidad cerca del 22% jamás ha ejercido la docencia. Esto implicaría un relevo generacional y que la noción de *directivo-docente* ha dado paso a un perfil gerencial donde lo que interesa son los conocimientos administrativos desligados de lo pedagógico.

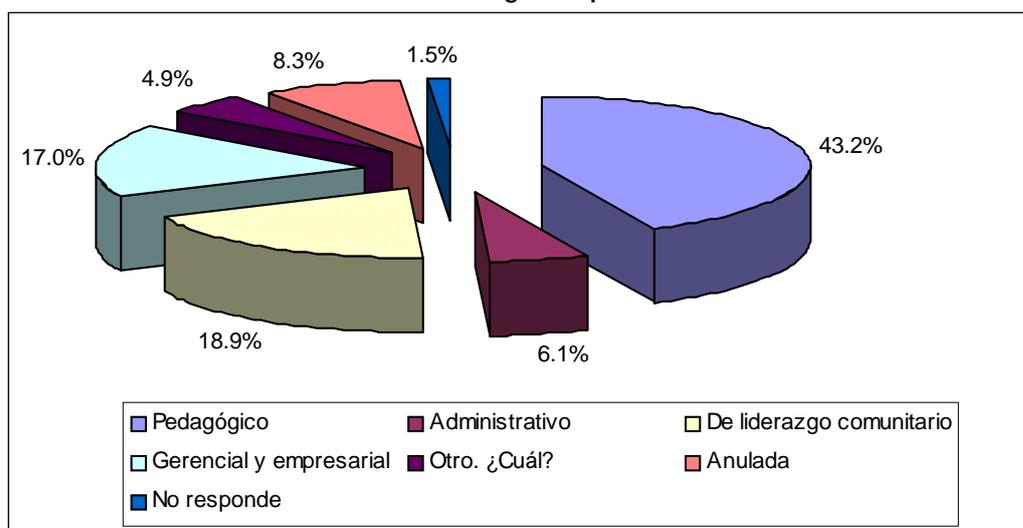
Gráfica 22. Las Rectoras/Directoradas según años de experiencia docente



Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta sobre factores asociados (evaluación de competencias) de 1998 y Encuesta del Programa RED – Carlos Miñana, 2004.

Respecto al cambio hacia un perfil más gerencial, y a la intensificación de las tareas de tipo administrativo, consultamos a docentes y directivas sobre cuál debería ser hacia el futuro el perfil de las directivas. Para las mismas rectoras, si se hiciera una reforma para redefinir las funciones del directivo, en las nuevas funciones privilegiaría las relacionadas con un perfil pedagógico (43%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (19%) y el gerencial (17%).

Gráfica 23. Perfil sugerido por las rectoras



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta a Directivos.

Para la mayoría de las coordinadoras se debería privilegiar el perfil pedagógico (50.6%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (23.9%) y el gerencial (6.8%). Las docentes igualmente privilegiarían para las rectoras un perfil pedagógico (47.9%), seguido muy de lejos, por el de liderazgo comunitario (21.8%). El perfil gerencial solo reconoce el 5% de las encuestadas. Es decir, a pesar de que desde la administración Villaveces se ha insistido reiteradamente en fortalecer el perfil gerencial de la dirección y casi toda la “capacitación” y la terminología ha estado orientada en ese sentido, prácticamente el 70% de todas las docentes y directivas se inclinan hacia un liderazgo pedagógico y comunitario, aunque un 17% de las rectoras abogan un perfil gerencial y empresarial.

La encuesta realizada en 1998 indagaba por los problemas que preocupaban con mayor relevancia a las rectoras. Como se anotó anteriormente, una tendencia evidente es que, aunque su percepción es la más optimista o positiva de todos los actores de la comunidad escolar, ha crecido la percepción negativa sobre todas las problemáticas

relacionadas con el clima escolar. Los problemas donde más se sintió es cambio son los relacionados con el vandalismo, con una variación de 39 puntos porcentuales, la apatía de los estudiantes frente al estudio con 31 puntos y los problemas socioeconómicos con 30. La perspectiva de las rectoras sobre este último punto no tiene tanto que ver con los problemas de un bajo capital sociocultural, como señalan las docentes, sino con las dificultades para recaudar los costos educativos.

Para las directivas la Supervisión y los CADEL son bastante relevantes, pues están relacionados justamente con la tensión entre el control, la descentralización y los perfiles pedagógicos o de vigilancia que estos han adquirido según la administración central. Por esto se indagó en la encuesta la percepción de las directivas frente a estos organismos y se comparó con la aplicación del año 98. Para el caso de la Supervisión, en los dos años analizados el apoyo sobre las normas legales es considerado uno de los dos aspectos más importantes por más del 45% de las rectoras y en segundo término, la asesoría en el diseño y desarrollo del PEI con un 30%. En general, dichos porcentajes se han mantenido. No obstante, sobresale el crecimiento de la opinión por parte de las rectoras que no señala ninguna actividad de apoyo por parte de la supervisión, pasando del 8% al 18%.

Para el caso de los CADEL, si bien los dos aspectos más importantes se siguen manteniendo, esto es, apoyo legal y en la construcción de estadísticas, se ha disminuido el porcentaje de rectoras que ubica el primer aspecto dentro de los dos más importantes (del 65% al 35%), distribuyéndose este valor en el resto de aspectos, en particular en el aumento de la proporción en cuanto al manejo de estadísticas y en las rectoras que señalan que no han recibido “ningún apoyo”. Esto nos indicaría que efectivamente el apoyo efectivo a los procesos pedagógicos por parte de los entes descentralizados se ha reducido, restringiendo su función al control y vigilancia, lo que no solo preocupa a las directivas-rectoras, sino a las supervisoras que reivindican su vocación fundamentalmente docente y no fiscalizadora.

Al observar, escuchar y vivir de cerca la cotidianidad de algunas instituciones visitadas, encontramos que no sólo ha aumentado la percepción negativa de las rectoras con respecto a los temas de clima institucional, sino la idea de que tienen “las manos atadas” y su margen de juego es cada vez menor. Existe una noción marcada en algunas rectoras, como Luz Stella Reyes de la IED Luis Carlos Galán, en la que la

autonomía se configura como un imperativo por cumplir las normas vigentes en cada momento. Aunque para los demás actores esta actitud de “cumplir inmediatamente las normas” sea vista como una actuación que implica un estar de acuerdo con ello, pudimos ver que para las rectoras no siempre *tener cumplir con las normas* significa *estar de acuerdo con ellas*. No obstante, tampoco el *no estar de acuerdo con las normas* deriva en una actitud crítica o distanciada del cumplimiento, aun cuando no beneficien a las instituciones o estén en contra del sentir de la mayoría. Uno de los campos en los que es más notoria la reducción de la autonomía, es en el ámbito financiero y de contratación, puesto que los requisitos y procesos se han aumentado, dificultando la consecución de recursos. Las rectoras también consideran que la autonomía de las docentes se ha reducido con los decretos de evaluación, y que esto afecta también la autonomía de la directiva, puesto que los requerimientos legales se hacen en primera instancia a las rectoras, como manifestaba en páginas anteriores una de las entrevistadas. En comparación con épocas pasadas se ha perdido autonomía, y esto también se refiere a la restricción casi total para plantear proyectos alternativos o innovaciones pedagógicas, e incluso de adecuar y mejorar la planta física, puesto que todo requiere de un aval y de un largo trámite, que también distancia y desarticula previas formas de cooperación entre la institución y la comunidad de padres/madres. Es decir, que la autonomía en este caso es entendida como la posibilidad de tomar decisiones al interior de la institución, posibilidad legítima y válida toda vez que se tiene conocimiento del contexto local y las problemáticas más relevantes. No obstante esta toma de decisiones a veces se constituye en factor de conflicto al interior de la institución. Por ejemplo, en el Jacqueline, revisando las actas del Consejo Directivo, a lo largo del año 1998 son constantes los conflictos en la jornada de la mañana entre las docentes y la directora debido a lo que aparece en las actas como “falta de comunicación, autoritarismo y falta de confianza de la directora en los docentes”. En algunas entrevistas a docentes de la mañana se refieren a la directora como una persona muy exigente que no sabía dirigirse a las personas y que trataba de hacer cumplir las exigencias del nivel central en todo momento, lo que es corroborado por la directora en una de las actas cuando afirma: “aquí se siguen las pautas según el CADEL”. Es también el caso actual de la rectora del República de Colombia, quien concibe que existe autonomía si se presenta la oportunidad de tomar decisiones por su parte sin que sea obligatoria la consulta constante a otros estamentos o a entidades como el CADEL o al propio gobierno escolar. Por esta razón considera que en los últimos años su

autonomía como directiva ha sido anulada. De hecho, en esta IED, se recuerda el período anterior a la década del 90 como caracterizado por el ejercicio de una labor administrativa y docente *autónoma*, que se ve reflejada en la concentración de decisiones en las rectoras y directoras de los colegios, quienes las toman a veces de manera personal, y donde las maestras poseen cierto grado de libertad para solicitar, por ejemplo, traslados al acomodo de sus necesidades o de tomar una actitud particular frente al alumnado y su ejercicio docente, ya que era más directa la comunicación entre las maestras y la SED:

“En el año en que yo llegue acá, en el 79 autonomía 100%. Cuando salió la ley del 94, la Ley General de Educación, se acabó” (entrevista a Rectora).

“Eran más fáciles los traslados porque se hablaba directamente con los rectores de los colegios... No era directamente en Secretaría sino era directamente con un rector o director, todavía no estaban los CADELES...era como más fácil” (entrevista a Docente, Sede B).

Contrario a estas percepciones, encontramos el rector de la IED Jacqueline, interesado en promover la autonomía institucional, fomentando la participación y la construcción de un pensamiento autónomo de todos los estamentos de la institución, pese a todas las reformas. Desde el Consejo Directivo se afirma que hay que “aprender a pensar, si afirmamos nuestras convicciones enfrentamos el autoritarismo y ganamos en libertad y autonomía”.

Pero entonces ¿cómo podríamos entender esta diferencia tan grande entre las percepciones de las rectoras? ¿Tienen las rectoras tanto poder como algunos le atribuyen? ¿Lo podrían haber frenado o modificado las recientes reformas?

En una investigación ya publicada (Miñana Blasco 1999) afirmábamos que la rectora, salvo algunas prerrogativas burocráticas, no cuenta en principio con un poder significativamente mayor que el de las docentes. En realidad en la escuela hay ámbitos muy delimitados de poder. El aula, el ‘espacio sagrado’ de la escuela donde los estudiantes pasan la mayor parte de su tiempo, es el reino de las docentes; allí ejercen una autonomía casi absoluta bajo el principio de la libertad de cátedra consagrado por la Ley 115/94 y por la misma Constitución. En la educación básica primaria el problema es mucho más grave pues normalmente la directora está sola “porque el

docente se mete en su aula y no quiere saber de más” (Ana María Higuera, directora de una escuela de primaria de Bogotá).

La rectora trabaja bajo la tensión de poderes sutiles y diversos, poderes de doble filo en el sentido de que ejercen un control sobre ella, pero al mismo tiempo, son utilizados por ella para lograr sus fines: el poder que emana de la norma y de su aplicación, el poder proveniente de las jerarquías burocráticas y de los cargos, el poder del clientelismo y los favores, el poder de las administraciones centrales, regionales y locales, casi siempre mediadas por las supervisoras, jefes de núcleo, coordinadoras de CADEL..., el poder de las organizaciones sindicales –bastante influyente en el caso colombiano-, los micropoderes al interior de la misma institución, el poder de la información, e incluso recientemente del poder de los medios masivos.<sup>209</sup> La rectora es a la vez superiora y subordinada, jefa de la escuela y último eslabón del sistema educativo (Ezpeleta 1996:90).

Las directivas señalan reiteradamente que se encuentran “con las manos amarradas” y que la autonomía proclamada en la Ley 115/1994 (art. 77) es inexistente o un frágil e inestable malabarismo fruto de largas gestiones y negociaciones. Como ejecutora de las decisiones del Consejo Directivo, no cuenta con mecanismos para hacerlas cumplir ni con los apoyos institucional y de la administración local o regional. La autonomía de la directiva ha sido señalada una y otra vez como fundamental para una gestión de “calidad”; pero en la práctica, más que ser otorgada por la ley o fruto del reconocimiento por parte de los académicos, ha sido y es construida día a día, a pesar de las trabas, aprovechando los márgenes en la norma y los ámbitos aún no regulados, y la legitimidad informal que logre consolidar. En estos pequeños intersticios donde es cultivada la autonomía crecen esperpentos y despropósitos, pero también es uno de los espacios más productivo, creativo y expresivo de las directivas, y que muestran al visitante con orgullo a la vez que con cierto temor o clandestinidad por su carácter marginal frente a la legalidad.

---

<sup>209</sup> Es cada vez más frecuente que los medios masivos, con su estilo noticioso que busca el impacto publicitario, divulguen versiones poco documentadas o parciales de las nuevas medidas de la administración generando una desinformación que se riega como la pólvora entre estudiantes y padres de familia. Por ejemplo, frente a las sentencias de los jueces (tutelas), o cuando apareció el Dec. 1860 los titulares en las páginas interiores de la prensa decían “De ahora en adelante, ninguno pierde el año”.

Si bien la constitución de los Consejos Directivos en todas las escuelas como máxima autoridad al interior de la institución, pareciera haber limitado la autonomía y la capacidad de tomar decisiones de la rectora, en realidad lo que ha provocado es un desplazamiento de los espacios de negociación y de construcción del poder desde los claustros de profesoras hacia dicho Consejo. Los Consejos Directivos, todavía no consolidados y herederos de una tradición escolar poco orientada a la participación, pueden prestarse en la actualidad a una mayor manipulación por parte de la rectora. Además las decisiones, una vez avaladas por el Consejo, ganan legitimidad ante la comunidad escolar por la autoridad de dicho organismo reconocida por la ley. La ley 715/2001 recientemente refuerza el poder rectoral y traslada algunas de las competencias del Consejo a la rectora.

Adicionalmente, en las visitas a las instituciones en el 2004, y recorriendo las actas desde 1994 hasta hoy, pudimos observar una notable disminución de las dinámicas de participación de los Consejos Directivos, así como una concentración en los temas de corte administrativo y reducción de las discusiones pedagógicas, tornándose más similares a una reunión “ejecutiva”. Claro está que hay diferencias entre los extremos: aquellos que continúan en grandes discusiones pedagógicas, aquellos cuya gigantesca agenda es fruto de la complejidad e in-manejabilidad que tiene una institución de más de 2500 estudiantes, y aquellos que se convirtieron en juzgados y a sus miembros, en jueces y jurados.

Las rectoras se encuentran en medio del nivel central y del nivel más local, inmersas en juegos de poder y en numerosas tensiones. Pero estar en el medio no significa ser un “mediador”: lo que pudimos observar es que este “lugar” puede ser aprovechado de múltiples maneras, puede articular o disgregar. Esto nos daría pie para pensar que si bien las normas restringen, tal limitación depende en parte de la posición que las rectoras asuman hacia “afuera” de la institución, pero también hacia “adentro” de ella. Una rectora puede cumplir todas las normas al pie de la letra, y mantener su institución “como un relojito” –como diría una de ellas-, pero a expensas de una gran inconformidad por parte de su comunidad educativa. O bien, podemos encontrar rectoras que buscan la mejor forma de armonizar los imperativos de la ley con el sentir de las docentes o de los estudiantes, o quienes incluso con argumentos jurídicos pueden oponerse al cumplimiento de ciertas normas que otros han adoptado por miedo a los requerimientos y sanciones, muchos de los cuales no pasaban de ser

mecanismos de coerción sin ningún sustento legal. Muchas docentes y padres de familia de la institución del Jacqueline, por ejemplo, afirman que se sienten “protegidos” por el director, “porque gracias a él, esas medidas casi no nos tocan”.

Como representante legal de la institución la rectora debe responder ante la sociedad, los jueces y las autoridades por lo que allí sucede. En un panorama complejo como el esbozado y con una fuerte tradición burocrática, es apenas lógico que muchas de ellas acudan a las normas como pilares, como fundamentos de su actuar, como marcos referenciales y orientadores, como escudos para defenderse ante las demandas de docentes, padres de familia, estudiantes, supervisoras. “Lo legal se ha convertido en la obsesión de mis compañeros”, dice una rectora de Bogotá. La norma hoy ha adquirido, además, un peso mucho mayor pues, desde la Constitución de 1991, una buena parte de la nueva institucionalidad y legalidad se ha orientado a combatir en forma sistemática la corrupción y la ineficiencia que hace unos años era casi generalizada y “permitida”. Se ha generado así un ambiente “inquisitorio” o de “caza de brujas”, donde el conocimiento de la legislación es fundamental para sobrevivir.

En las charlas cotidianas y en las reuniones las referencias a las leyes son tema obligado. Para muchas de ellas el temor a infringir leyes, decretos y resoluciones -que incluso no conocen- se yergue como una espada de Damocles porque, como reza el art. 6° de la Constitución Nacional, pueden ser sancionadas por su carácter de “servidoras públicas” incluso por omisión o extralimitación. Lo normativo no aparece aquí como lo opuesto a lo cotidiano; por el contrario, está siempre presente en su vida, en sus prácticas, en la estructura y en los procesos institucionales, aunque “desplazando sus significados y condensándose en formas inestables” (Granja Castro 1992:134). Desde el punto de vista formal, las normas ocultan la diversidad de las prácticas educativas, los intereses, las contradicciones y las luchas entre los diferentes grupos de poder que intervienen para su aprobación; se presentan como coherentes, como articuladoras y unificadoras, como ideal de un sistema educativo que -en la práctica- es complejo, diverso, y sufre profundas fisuras, inconsistencias, tensiones y contradicciones. “Las escuelas no son la continuidad natural del orden normativo en la práctica, sino realidades complejas estructuradas con referencia a él” (Ezpeleta y Furlán 1992:112). La rectora, ante el intrincado y a veces contradictorio mundo de las leyes, opta con frecuencia por desarrollar estrategias de adaptación y supervivencia o, simplemente

habitarse a vivir en una situación de continuas paradojas. Padece una sensación de impotencia al no poder ni siquiera cumplir con las exigencias de su responsabilidad como servidora pública. En algunos casos opta por la vía de cumplir con lo básico legal requerido para evitarse los problemas disciplinarios o penales derivados de sus acciones u omisiones. Un buen número de rectoras siguen interpretando la norma desde la tradición burocrática que promovió la administración central en las escuelas durante décadas. El hacer uso de las normas como un “corsé” puede llevar a un estilo de dirección legal–burocrático (Sander 1994:241), es decir que las acciones se definen en relación con las normas y no con respecto a su espíritu o a una hermenéutica.

Los frecuentes conflictos de la dirección con las profesoras y de los que recogimos numerosos testimonios en el trabajo de campo podrían ser interpretados como expresión de un enfrentamiento entre la autoridad funcional de las docentes –proveniente de su carácter profesional y de la libertad de cátedra- y la autoridad burocrática o formal de las rectoras sustentada en las normas establecidas (Medina Rubio 1988:117-118). Pero en la práctica, una buena parte de las decisiones y de la mediación no son transparentes, racionales, lógicas. La gestión pedagógica se desarrolla en un ambiente intrigante, más que como un procedimiento administrativo racional (Furlán 1992:169). Desde el paradigma funcionalista en administración diríamos que las rectoras privilegian un enfoque de tipo idiosincrático, asociado al movimiento de las relaciones humanas (Mayo, Roethlisberger, Dickson). Desde una perspectiva crítica e interaccionista diríamos, más bien, que el poder y el conflicto cotidiano reciben un tratamiento táctico por parte de las rectoras, en lugar de situarlo en una perspectiva histórica y política.

La organización escolar posibilita a los directores contrapesar el poder del grupo estableciendo relaciones laborales y profesionales de tipo individual y vertical con sus maestros (...) En la lógica jerarquizada del estilo burocrático la norma no deja lugar para el conflicto, que en el caso que surja, normalmente debe remitirse a instancias superiores, fuera de la escuela (...) En esas relaciones resueltas de modo individual descansa el control laboral que se ejerce sobre los maestros (...) Las formas consagradas de control suscitan entre los docentes respuestas y ajustes individuales (Ezpeleta 1996:91 y 92).

La rectora se mueve entre las tensiones de una tradición autoritaria con reglas de juego poco claras y con un poder muy frágil construido día a día como un castillo de naipes basado en estímulos, alianzas y amenazas, por un lado, y la búsqueda de unas relaciones

más democráticas tejidas sobre la participación, la concertación y el compromiso colectivo. Es decir, que las relaciones de poder y los enfrentamientos distan mucho de ser manejados desde las definiciones formales de las estructuras de autoridad –incluso cuando son explícitas y están claras para todos-. La estructura formal de autoridad en la escuela es bastante reducida y reproduce, con frecuencia, un modelo organizativo y administrativo calcado en el organigrama que decora la oficina de la rectora. Los mecanismos, modalidades e instrumentos para el ejercicio del poder se distribuyen de manera difusa en la institución y aparecen mimetizados con diferentes actividades (asesoría, orientación, supervisión...). Los poderes se enfrentan, no de manera isomórfica, sino a través de mecanismos poco claros, desordenados e incluso inconscientes. De forma similar como se constituyó el poder jurídico dentro del derecho romano, el poder de la rectora emerge a partir de su capacidad para relacionar diferentes poderes no jurídicos muy sutiles y ancestrales, incluyendo –para seguir la comparación con el derecho romano- la *patria potestas*, pues la rectora se basa también en la incapacidad jurídica de los menores a su cargo, y la *auctoritas*, pues a su vez recibe una delegación de otros padres y una representación de sus pares -las otras docentes-; finalmente, es revestida por la autoridad que le otorga el Estado a través del sistema educativo y la legislación educativa; un Estado que está omnipresente y a la vez lejano e inaccesible, con una justicia que nunca llega y que propicia la aparición de múltiples estrategias de control por fuera de la normativa. Dice una rectora de provincia en una tertulia de directivos:

“El rector debe actuar como consejero, como guía académico y pedagógico, como padre severo en ocasiones y madre amorosa en otras, como líder entusiasta, como coordinador de acciones de otras personas, como maestro de construcción, como amigo, como docente en las aulas, como conductor de vehículo, como abogado defensor o conciliador en la solución de conflictos. En su labor cotidiana debe pasar a veces intempestivamente de un rol a otro, para lo cual debe tener siempre el ánimo dispuesto y no puede olvidar que cada persona que lo busca espera de él una respuesta, una solución independientemente de que esté ocupado, cansado, enfermo, de la hora o el lugar en que se encuentre” (María Araújo, Normal de Santa Ana de Baranoa, Atlántico).

Por un lado, las maestras y rectoras deben servir a los “usuarios”, a los niños y a los padres de familia, atender a sus demandas y necesidades, pero por el otro también son funcionarias y deben estar al servicio del Estado, cumplir sus disposiciones y acatar la normativa vigente. Por un lado se pensaría que tendría un mayor peso el Estado, pues

las maestras y directivas dependen laboralmente de él; pero en un país como Colombia, con un Estado muy débil que a duras penas y no siempre logra pagar los bajos salarios a tiempo, y que no tiene los medios para supervisar el cumplimiento de la normativa que emite, las demandas de los usuarios, en especial los estudiantes con los que la interacción es cara a cara, intensa y diaria, cobran una importancia no comparable a la de ningún otro servicio público. Y es esta misma cercanía, continuidad e intensidad en la interacción, junto con motivaciones de corte pedagógico y propias del desarrollo de la idea de “infancia”, la precariedad institucional y la precariedad y pobreza de los niños y sus familias, lo que hace difícil en la práctica aplicar radicalmente muchos de los rasgos típicos de la relación burocrática a la escuela (como soluciones y procedimientos racionales, distancia con el usuario, usuario sin cualidades...). En la práctica se hace un uso oportunista de esa polaridad entre servicio al usuario y dominio del Estado. Para unas cosas se argumentan razones técnicas, pedagógicas, “el bien de los niños”, “el nivel académico”..., para otras “tengo que cumplir la ley”, “yo soy también una funcionaria”, “me pueden empapelar”... La rectora se desplaza permanentemente entre la racionalidad burocrática, donde priman las normas, los procedimientos de tipo jurídico y la autoridad jerárquica; entre la racionalidad tecnocrática que privilegia la eficiencia; entre el discurso pedagógico; y entre el clientelismo y lógica patrimonial, que se rige por la situación, el peso de las personas y los lazos personales (Weiss 1992:227-229).

La pérdida de legitimidad de los discursos totalizadores y de las ideologías de izquierda ha producido un vacío, disparando en múltiples direcciones los sentidos de unidad institucional y gremial. Las posiciones pragmáticas están en auge, y la vida institucional y el liderazgo se enmarañan en negociaciones continuas. “Desgarrado entre distintas lógicas, contradictorias y complejas, el actor se construye en varios niveles de la práctica” (Dubet 1987, citado en Ezpeleta 1992:109): profesional, trabajadora asalariada, líder comunitario, primera de la institución y último eslabón del sistema educativo, educadora, pedagoga, funcionaria, burócrata, gerente, administradora, padre y madre confidente, solitaria sin privacidad, compañera, cómplice y jefe.

### 8.2.3. *Las coordinadoras: las exdirectoras*

La percepción de las coordinadoras, quienes en su mayoría han tenido que asumir más horas de trabajo, pero también han tenido que ampliar su visión para coordinar gigantescas o medianas instituciones, es muy relevante para nosotros. Muchos de los actuales coordinadores y coordinadoras son directores y directoras de escuelas de primaria fusionadas o integradas a colegios de secundaria, con lo que han perdido cierto estatus y desmejorado sus condiciones laborales (actualmente reciben una bonificación del 20% pero han debido ampliar y flexibilizar su jornada laboral). Las coordinadoras encaran todos los días asuntos relativos a la vida cotidiana pero también a la normatividad desde perspectivas bastante lejanas a la gerencial que se ha propuesto para las rectoras. Por ello era importante indagar su opinión para establecer comparaciones pues, habiendo sido muchas de ellas directoras, ahora han tomado distancia del cargo ejerciendo una labor de mediación entre la dirección, las docentes y los estudiantes.

De las 385 coordinadoras encuestadas en Bogotá (una muestra de más del 40%), el 58.2% son mujeres y el 40.5% son hombres. La mayoría de las coordinadoras (cerca del 53%) tienen menos de 50 años; mientras la mayoría de hombres se encuentra en el grupo de 40 a 49 años (39%), las mujeres de 50 a 59 años (47%). Para cerca del 90% su máximo nivel educativo es un postgrado: el 60% cuenta con especialización y el 28.8% maestría; el 8% tiene únicamente el pregrado. Las personas que solo cuentan con pregrado tienen más de 40 años (en un 47%) y en un 60% son hombres. Cerca del 55% no ha realizado estudios de postgrado en administración o dirección escolar. A diferencia de las rectoras, dicha temática no resulta tan significativa en su trayectoria. El 60% de las que tienen especialización asegura que no ha tenido estudios de postgrado en administración o dirección escolar. En cuanto a los años de experiencia como directivas o como docentes el promedio fue de 13, mientras que el promedio como directiva de la correspondiente IED fue de 5 años y como directiva en otras instituciones de 5 años. El 26% dirige instituciones con una sede, el 37% con dos sedes y el otro 37% dirige IED-CED de tres o más sedes.

En los aspectos relacionados con la gestión escolar, la percepción de las coordinadoras es similar a la de las rectoras sobre las problemáticas escolares. La mayoría de las

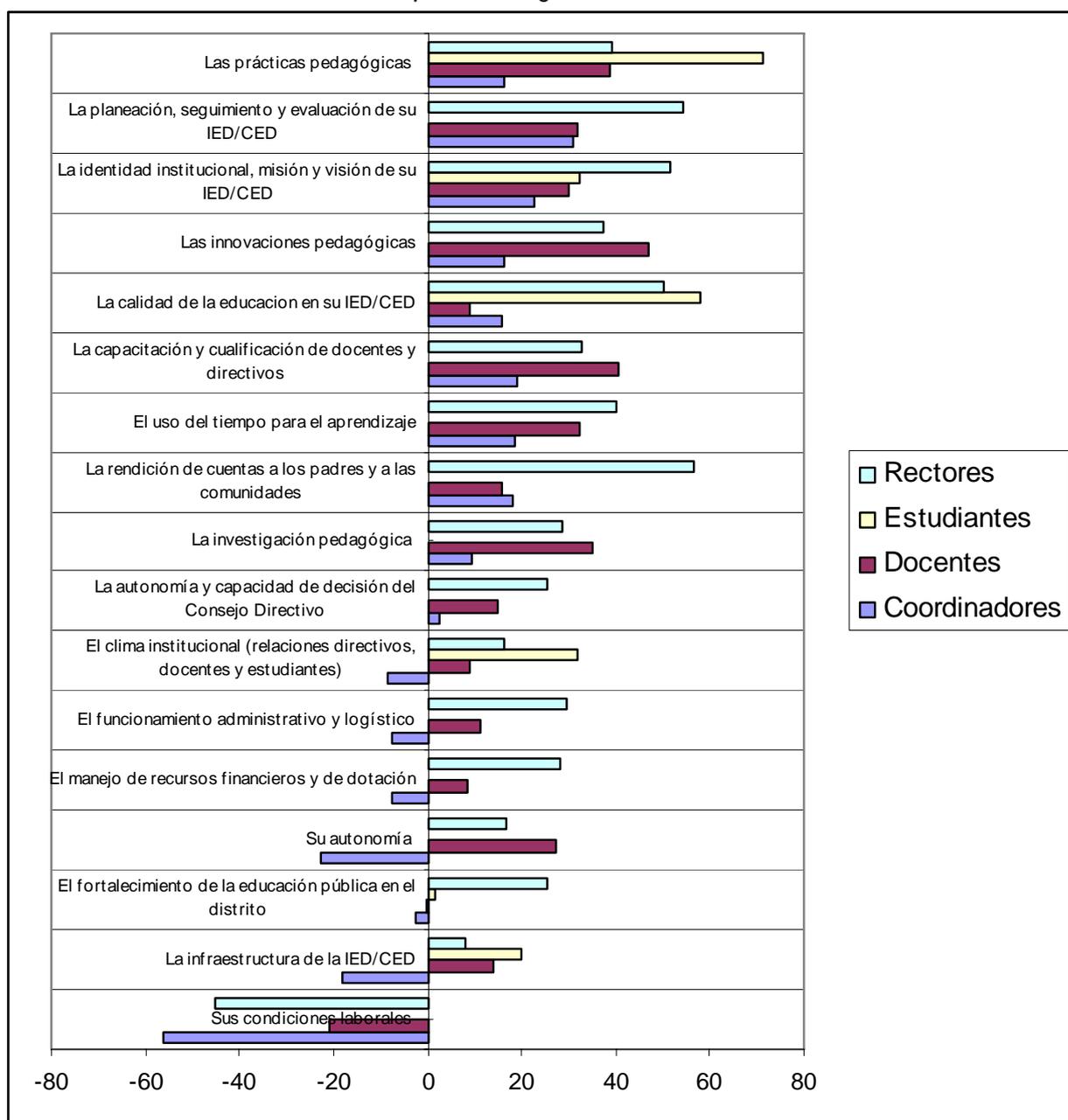
coordinadoras coincide en que no ha recibido apoyo ni de la Supervisión ni de los CADEL en los últimos años. El trabajo de campo evidenció que para las coordinadoras la Supervisión tiene importancia únicamente cuando se trata de resolver problemas relativamente graves en las instituciones, pero no la ven como orientadora.

Con el fin de contrastar las percepciones de las coordinadoras con las de las rectoras, y las docentes, las abordaremos en conjunto.

#### *8.2.4. Docentes y directivas frente a las reformas*

Las reformas implementadas en estos últimos años son percibidas por los diferentes actores (directivas, docentes, estudiantes y padres) en general como positivas o como muy positivas (a excepción de los aspectos que tocan las condiciones laborales de docentes y directivas y la evaluación y promoción de estudiantes). En especial se ve muy positiva la reforma que se implementó a partir de la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1860; la Ley 715, si bien ha sido analizada por los estudiosos como una contrarreforma de la Ley 115, en varios aspectos sigue siendo valorada en forma positiva, en especial por las directivas y buena parte de las docentes.

Gráfica 24. Diferencias en la valoración acerca del impacto de las reformas educativas sobre distintos aspectos de la gestión escolar



Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas realizadas. 2004

¿Por qué la valoración es positiva en general? Es posible que haya algún sesgo en la forma de preguntar que lo induzca, aunque algunas directivas sintieron por el contrario que la encuesta estaba diseñada para “poner en el banquillo” a la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez. La encuesta técnicamente fue balanceada y piloteada, y evidencia la polarización del magisterio. Las razones de la mayoritaria percepción positiva pueden ser muchas: un magisterio de cierta edad, que tiende a asumir posiciones más conservadoras (rectoras y coordinadoras entre 50-59 y 40-49; docentes, un poco más

jóvenes, entre 40-49; el 32% de las docentes en grado 14 del escalafón...). Como señalamos anteriormente, y en un momento de pérdida de sentido de la escuela, el “poner orden”, el establecer metas claras y cuantificables, el fortalecer el control puede sentirse como un alivio. Suele ser más cómodo seguir por rutas establecidas que explorar nuevos caminos. Algunas docentes añoran los debates en torno al PEI y la pedagogía, pero otras piensan que fue suficiente y que resultaba ya diletante.

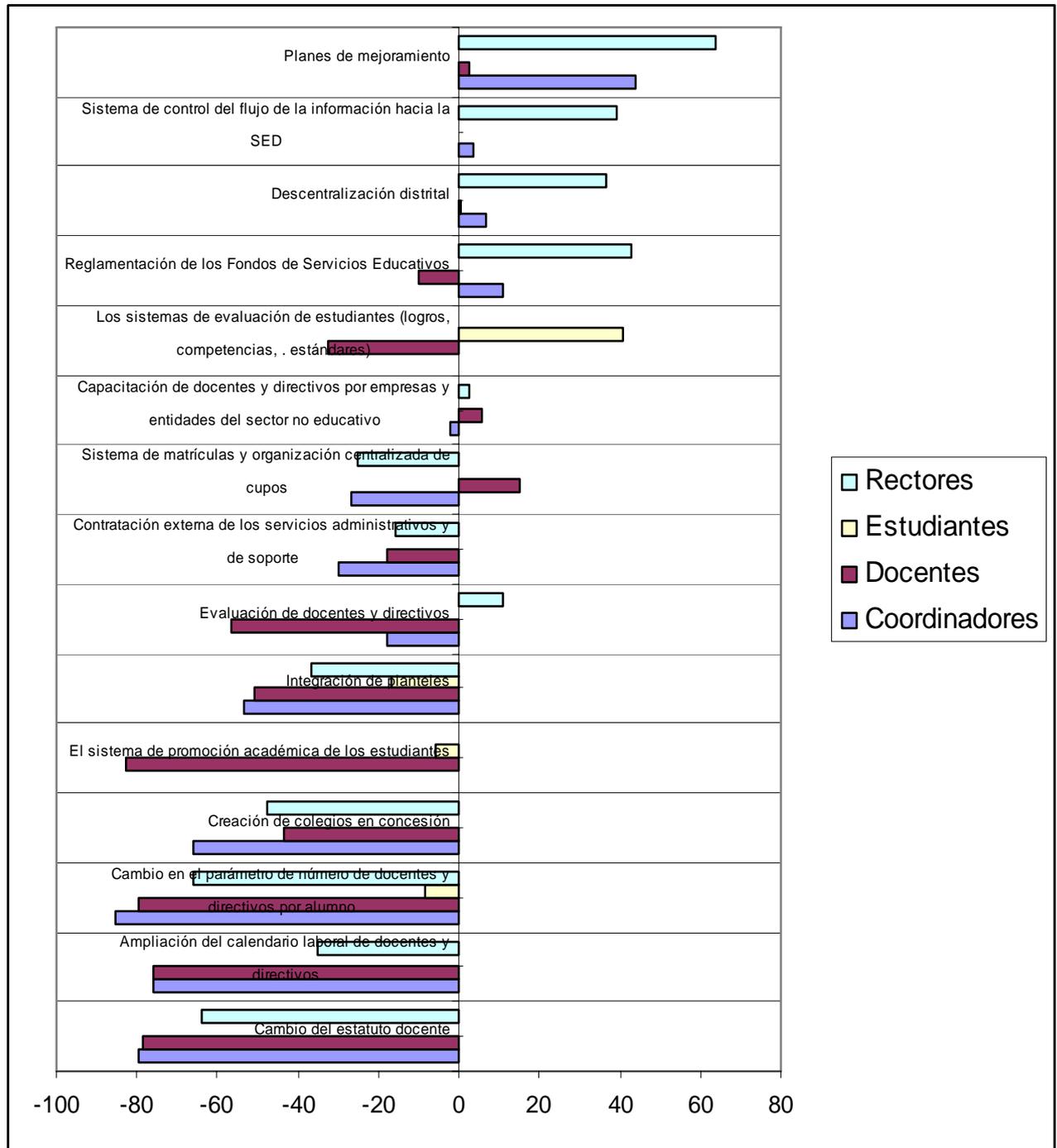
En general la mayoría de los actores tiende a orientarse hacia el énfasis positivo-muy positivo de las reformas sobre la gestión escolar, salvo en el caso de lo relacionado con el “fortalecimiento a la Educación Pública en el Distrito”, donde, salvo el caso de las rectoras, hay una muy homogénea distribución de la gente entre los dos extremos de opinión.

De otro lado, en el extremo de lo positivo o muy positivo, el único aspecto que, además de recoger una mayoría positiva-muy positiva, superando el 50% para los diversos agentes, es el relacionado con la Identidad institucional, misión y visión de la IED. Para cerca del 68% de las rectoras y del 52% de coordinadoras, estudiantes o profesores, la reforma ha incidido positiva o muy positivamente en la identidad de la IED-CED, lo cual resulta bastante contradictorio con lo recogido en el trabajo de campo.

A pesar de que la percepción de los actores respecto al impacto de las reformas es positiva, el clima escolar se ha deteriorado gravemente, como se evidenció al comparar las percepciones de las directivas en 1998 y 2004. Este deterioro no se puede atribuir únicamente a las reformas, pues ya señalamos una serie de factores incluso externos a la escuela que la afectan profundamente, pero hay que admitir que se vive un desencanto y desmotivación tanto entre los estudiantes como entre docentes y directivas, en especial las coordinadoras que son las que deben lidiar con los problemas cotidianos como los conflictos entre docentes y estudiantes, padres y docentes... Las rectoras –ocupadas ahora en manejar administrativamente varias sedes y altos presupuestos- no suelen tener mucho contacto con los estudiantes o con las docentes e incluso el 75% de ellas dedican menos del 20% de su tiempo a visitar las otras sedes.

Los resultados de las encuestas parecieran decir que las reformas fueron buenas, pero no la manera como se hicieron, las estrategias que se utilizaron, su implementación.

Gráfica 25. Valoración de los actores acerca de las estrategias de la reforma educativa y sus impactos en la autonomía y gestión escolar



Fuente: Cálculos propios a partir de encuestas realizadas 2004

Aunque no es fácil dar una interpretación, esto quizá nos estaría hablando de la inconformidad de los actores sobre el *proceso*, o mejor, la ausencia de proceso y de

participación en la toma de decisiones (que es muy distinto a ser consultado), que genera una sensación de desmotivación compartida por los actores.

Esto también podría querer decir que aunque administrativamente la institución funcione de manera más ágil en algunos aspectos, o eficiente —como dirían sus promotores—, el sentido pedagógico de la escuela se ha perdido, hay un vacío o ausencia de sentido, y esto se debe, por supuesto, a problemas de la educación y de lo público, la reducción de los recursos en detrimento de la calidad, la consecución de resultados en vez de los procesos, pero también a un deterioro más general de “lo social”, como diría Deleuze.

Uno de los descubrimientos importantes para nosotros en el trabajo de campo ha sido encontrar evidencias de que en realidad —si bien han sido afectadas por las políticas—, no lo hubieran sido tanto si los diferentes actores hubieran sabido defender sus posiciones frente a la administración, es decir, si hubieran sido autónomos frente a ella y hubieran hecho valer sus argumentos. De hecho, lo que encontramos es que la mayoría de directivas y docentes, aunque protestaban desde el registro sindical, se han venido plegando de manera acrítica a las demandas de las administraciones, demandas algunas de las cuales no eran constitucionales o legales (muchas de las reformas en Bogotá desde 1998 sólo hasta el 2001 fueron aprobadas por el Congreso o convertidas en ley por el ejecutivo). Las razones para plegarse a las políticas y, en la mayoría de los casos, para anticiparse a ellas en el cumplimiento, tienen que ver con sacar ventajas individuales haciendo uso de la oportunidad. Es decir, si yo aplicaba la política antes que los otros, salía beneficiado institucional o personalmente. Y esto lo supo aprovechar la administración negociando en forma individual con las rectoras y directoras, y con las docentes. Por el otro lado, las amenazas constantes y la represión sindical, varias de ellas anticonstitucionales, se aplicaban y cumplían la función que se buscaba, aunque meses o años después fueran dichas medidas declaradas insubsistentes: el efecto se había logrado y ya sería muy difícil echar para atrás. Lo que encontramos entre profesoras y directivas en las escuelas son “tácticas”, “astucias”, mecanismos sutiles de oposición, de evitación, de fuga, ante las políticas, pero no estrategias de oposición conscientes, planeadas, articuladas, con un horizonte claro o común. Las estrategias aparecen más bien en el ámbito sindical, cada vez más debilitado.

Una buena parte de las que no estuvieron de acuerdo con las medidas gubernamentales renunciaron, otras se pensionaron. La mayoría, así no estuviera de acuerdo, aceptó a regañadientes y trató de sacar ventaja personal o institucional de la situación. Solamente unas pocas se opusieron –y dentro de la legalidad- a las políticas: no se han fusionado, no hicieron evaluación de desempeño, no evalúan por estándares, hacen respetar la autonomía institucional y de las docentes, sostienen una actitud crítica, no servil frente a las demandas de los CADEL. Varias de las que se opusieron fueron en algún momento sancionadas, pero hoy han ganado las demandas. Otras que se opusieron no han podido sancionarlas y se mantienen en sus puestos.

La mayoría del magisterio, golpeado por las sanciones a las huelgas en años anteriores, optó por agachar la cabeza. En realidad, ser docente hoy es una dura labor. Pocas personas están dispuestas, además, a dedicar tiempo, esfuerzo a pelear en solitario para que le dejen trabajar autónomamente, y arriesgarse a ser sancionado o despedido. En algunos casos, las rectoras han logrado servir de “colchón” del impacto de las reformas y absorberlo, dejando filtrar solamente algunas de las medidas para no generar malestar entre las docentes. En otros casos, han sido las mismas rectoras las que se han anticipado a ellas porque facilitaban el control de docentes y de la institución en un contexto donde la rectora no tenía ningún poder sobre ellos.

## 9. Capitalismo, comunidad, Estado y mercado

### 9.1. Las reformas y su legado

Una vez creada la necesidad de la escuela, una vez demostrada su efectividad como tecnología para el cuidado y la tutela de los niños y jóvenes en ciudades y en el campo, la gente ha construido sus escuelas, ha pagado sus maestras o ha delegado en personas de la comunidad (madres comunitarias, líderes locales), es decir, ha producido una solución “comunitaria” a su problema, donde las relaciones del tipo don son las que priman. Son los políticos clientelistas en el nivel local y las mismas maestras los que han incentivado a los comuneros y habitantes de los barrios populares para que reclamaran ante el Estado el pago de sus maestras o la ampliación o legalización de las escuelas: allí aparece el Estado, pero no el estado “moderno”, del ideal burocrático de Weber, del estado educador de Durkheim o Bourdieu, sino el estado “moderno” a la colombiana, confesional, corporativo y basado en clientelas, donde prima la lógica del don. Los organismos internacionales van a presionarlo también para que asuma la educación básica.

Las recientes políticas neoliberales y neoinstitucionales, si bien han minimizado el Estado, en lugar de debilitarlo lo han fortalecido en un grado sin antecedentes en la historia colombiana absorbiendo y transformando la energía de las clientelas y de las relaciones comunitarias para él mismo ahora sí, racional, impersonal, en la lógica del ideal weberiano para, una vez arrancada esa energía al don, capitalizarla para el líder político de la nueva política mediática. Al mismo tiempo, sin soltar el control, sin dejar de alimentarse de esa energía, configurada la educación como sistema desde la lógica de las relaciones impersonales, cuantificada y presupuestada, la entrega al mercado, al capital. El nuevo Estado ha construido ciudadanos iguales, instituciones educativas

iguales, ha sido –a pesar de la Constitución de 1991 que consagraba la diversidad-indiferente a la diferencia; la única diferencia que reconoce es la frontera de la pobreza cuya definición y límites crea y maneja a su antojo (el SISBEN), la frontera que le sirve para distinguir entre los que debe regular y los que debe tutelar. Con las pruebas estandarizadas, con la evaluación a docentes, con los parámetros e indicadores de gestión, con los sistemas de información se ha mostrado como una máquina aplanadora de la diferencia, ha hecho iguales a los niños, a las docentes, a las instituciones educativas, a las secretarías de educación para, una vez convertidos en seres capaces de competir, una vez legitimado el *fair playing*, expandir el mercado educativo.

Si todo este despliegue de gestión que hemos visto en páginas anteriores no ha tocado el núcleo de la escuela, el aula de clase, si ha dejado a las docentes y a los estudiantes con los mismos problemas de la época, pero agravados, si no les ha echado una mano de apoyo ni ha elevado su moral, su entusiasmo ante los tiempos difíciles y ante los problemas que genera la misma masificación y universalización de la educación, sino más bien al contrario, los ha culpabilizado de su fracaso ¿qué es lo que realmente ha hecho la administración en estos últimos años? En primer lugar, poner la escuela al servicio de la misma administración y del gobierno de turno, poner a trabajar a estudiantes, a docentes, a directivas y funcionarios para justificar su buena gestión, incrementar los indicadores, lavarse las manos de los problemas escolares e incluso profundizarlos pero saliendo airoso ante los electores. En segundo lugar, cumplir la tarea que el capital transnacional y nacional le habían encomendado: poner su granito de arena en el ajuste fiscal, en la reducción del gasto estatal, en su redistribución en las clases medias y medias bajas para bajar los impuestos de la renta y de los grandes capitales con el fin de “estimular la inversión” y “mejorar la competitividad para atraer el capital extranjero”, al mismo tiempo que demuestra su capacidad de gestión y culpabiliza de los problemas derivados de estas medidas a todos los demás: la globalización, el BID, el FMI, la inflación, la competitividad, los estudiantes que no quieren estudiar, los padres que no se preocupan por sus hijos, las maestras que no quieren trabajar, las directivas que no son capaces de gestionar, las administraciones regionales que son ineficientes... Finalmente, y a pesar de ser uno de los países en el mundo con una educación más privatizada, ha desmontado el escaso funcionariado magisterial y sus derechos, ha “flexibilizado” el mercado laboral, ha entregado buena

parte de la provisión del servicio educativo y sus conexos para que la rentabilizara el capital creando cuasimercados, y abriendo nuevos campos de inversión en servicios que eran poco deseables para el capital, pero cuya rentabilidad se garantiza hoy por su financiación con los fondos públicos. Y todo ello, en el caso colombiano se ha hecho con poca originalidad, adoptando al pie de la letra el paquete de fórmulas y experimentos –las “reformas”- ya probados desde los años 80 en la Gran Bretaña de la era Thatcher, en la Chile de Pinochet y en los EEUU de Reagan y Bush padre, recogidos en los documentos de política del Banco Mundial.<sup>210</sup>

En Colombia –como en esos países- tampoco las reformas fueron la respuesta a una crisis, pues la respuesta a la crisis del país fue negociada democrática y legítimamente en la Constituyente en 1991. Una agenda paralela a la propuesta por la nueva Constitución se fue imponiendo impulsada desde los tecnócratas del Departamento Nacional de Planeación y desde el Fondo Monetario Internacional.<sup>211</sup> Su imposición se facilitó cuando hubo gobiernos legítimos, con mayorías electorales, con un manejo aceptable de los órganos legislativos, que gobernaron con cierta transparencia, sin grandes escándalos de corrupción, en los que la gente vio resultados, obras, mejoras reales, acostumbrada a que la plata se desaparecía; gobiernos en los que su líder mostraba una cara amable, cercana al ciudadano, con claridad en sus metas, con agendas no negociables que se sustentaban en el mandato de sus electores, mientras que en los ministerios, en los cargos ejecutivos y en los mandos medios la cara amable

---

<sup>210</sup> Hemos de traer aquí una pequeña confidencia metodológica en la realización de este trabajo de investigación. Dado que iba a centrarse en las estrategias y en las tácticas, en los mecanismos institucionales concretos del Estado para implementar las reformas, un colega (el profesor Jairo Estrada, del Departamento de Ciencia Política de la U. Nacional de Colombia) me recomendó –recién llegado de Barcelona e iniciando el trabajo de campo- que tuviera en cuenta el libro del Banco Mundial *La hora de las instituciones* porque era el manual de instrucciones, el “cómo hacer las reformas” para los ministros latinoamericanos (Burki y Perry 1998). Intencionalmente no quise leerlo sino hasta tener prácticamente terminado el texto (enero de 2006) con el fin de no dejarme influenciar en el trabajo de campo y convertir la investigación en una profecía autocumplida. Fue asombroso descubrir con qué fidelidad, rigurosidad y habilidad –o servilismo, inflexibilidad y autoritarismo, según desde donde se mire- los economistas de Planeación Nacional, Cecilia M<sup>a</sup> Vélez y su equipo habían seguido dicha cartilla en Bogotá y luego en el resto del país, a pesar de las dificultades que suponía tener que lidiar con el sindicato de maestros más poderoso del subcontinente –como el mismo Banco Mundial reconoce en varios de sus escritos- y con la presión de los políticos regionales con intereses fuertes en la educación. Sólo entonces incorporé al texto algunas citas provenientes de dicho manual.

<sup>211</sup> El cambio del rumbo que había trazado la Constitución de 1991 es cada vez más evidente desde el año 2001. Desde ese año prácticamente todas las leyes y decretos educativos fueron demandados por inconstitucionales en varios de sus artículos, aunque buena parte del articulado se mantuvo gracias a la reforma constitucional de ese mismo año. Igualmente todos los planes de gobierno desde 1991 –trazados desde Planeación Nacional- fueron también demandados por la misma razón.

se convertía en una implacable tecnocracia sin rostro, en jóvenes contratistas y asesores temporales ad hoc desconocedores del sistema educativo y dedicados a la producción de resultados. En Bogotá fueron las administraciones Peñalosa y Mockus, con propuestas políticas que tomaron distancia de los partidos tradicionales, las que pusieron a prueba las recetas del Consenso de Santiago. En el nivel nacional, en esa misma época, poco se pudo hacer pues el gobierno liberal de Samper, atravesado por el denominado Proceso 8000 por denuncias de corrupción del narcotráfico, y el conservador de Pastrana dedicado a su imagen internacional y a la negociación con las FARC, no tuvieron las condiciones de legitimidad para llevarlas adelante. La mayoría de los intentos se echaron para atrás y la resistencia sindical fue muy fuerte, tanto es así que la mayoría de los decretos, leyes y cambios constitucionales se produjeron en los últimos días de la administración Pastrana como un legado para el siguiente gobierno. Hubo que esperar a Álvaro Uribe Vélez -un líder carismático con amplias mayorías en todos los sectores de la población, con el apoyo de los paramilitares (ellos mismos afirmaron controlar el 35% de los escaños del Congreso), los militares, la iglesia católica, las elites y el gobierno de los EEUU, y que combina magistralmente el neoconservatismo, el neoliberalismo y el populismo-, para que las reformas se pudieran imponer en el nivel nacional.

Regresando a Bogotá, en la primera administración de Mockus hubo creatividad, tanto en el estilo, como en el vocabulario y en las propuestas, hubo una intención honesta por aplicar la Constitución. Fue un gobierno de un grupo de académicos de la Universidad Nacional de Colombia, marcado por las propuestas dialógico-rationales de Habermas por lo que primó un talante académico, democrático y pedagógico. Se orientó hacia los PEI como pieza clave de la reforma, a la autonomía y el fortalecimiento institucional, a la prolongación de la jornada escolar (jornada única) y a la transparencia y a la rendición de cuentas en la administración. Esa administración mantuvo cierta distancia con las políticas que se imponían desde Planeación Nacional. Sin embargo, las alianzas con el sector empresarial derivaron pronto en gerencialismo y al final se empezó a ver un giro tecnocrático y un iluminismo ilustrado fortalecido por el éxito electoral, por las altas cifras en las encuestas de popularidad y en los rankings del “Bogotá cómo vamos”. Peñalosa, el alcalde que siguió a Mockus recibió unas finanzas saneadas y una administración modernizada; nombró a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, que había sido funcionaria de Planeación Nacional, como Secretaria de Educación y aplicó

el modelo neoliberal con la fuerza y el convencimiento del gerente al que se le fijan las metas y se concentra en los medios. Se abandonó el perfil académico y pedagógico para adoptar uno gerencial y empresarial. Se comprometió literalmente con las indicaciones de Planeación Nacional de donde provenía y asumió un estilo poco dialogante, autoritario, y centrado en los resultados. La segunda administración de Mockus, que fue apoyada electoralmente por el magisterio con la esperanza de un cambio, no echó para atrás las reformas y mantuvo en su cargo a Cecilia M<sup>a</sup> Vélez confirmando su giro tecnocrático y neoliberal que ya se advertía al final de su primer periodo como alcalde. El aplicar el modelo a rajatabla y durante un periodo prolongado tuvo la ventaja de que se implementó integralmente, sin fisuras, y una estrategia reforzó sinérgicamente las otras incluso con efectos sobredimensionados como fue el caso del hacinamiento. El haber experimentado la implantación del modelo en Bogotá, uno de los lugares más resistentes al cambio por el peso del sindicalismo, fue también clave para mostrar que el modelo era viable y para probar y afinar las estrategias (por ejemplo, de matrícula centralizada). La sistematicidad y la inflexibilidad de la labor de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, además del apelativo de la “dama de hierro” colombiana, le ha servido para ganarse un reconocimiento como la ministra del año, el respeto de las elites y la revista *Semana* la incluyó entre las 100 mujeres de la historia de Colombia. Su continuidad en la administración por seis años en Bogotá desde 1998 –y hasta hoy como Ministra de Educación- posibilitó la profundización de las reformas, su consolidación y su expansión.

Aunque el aula y la relación pedagógica siguen prácticamente intactas, hemos asistido a una verdadera revolución de la escuela como organización y como institución en su conjunto, en las formas de participación y vinculación de los diferentes actores, en las normas que la regulan, en la manera como se piensa y se proyecta, en la forma como se relaciona con los otros niveles del sistema educativo y con el Estado en general, con el mercado y con el capital, con las comunidades locales y con la sociedad. Este trabajo muestra numerosas evidencias de ello.

Las intenciones de las políticas y de las medidas implementadas en los últimos años son claras: la educación pública debe entenderse como una educación mínima –no básica- para los más pobres; los recursos públicos se administran mejor por el sector privado e insertando los servicios en unas lógicas de mercado y gerenciales; los problemas de la

escuela no son pedagógicos –o por lo menos esos no son los problemas que deban interesarle al Estado o a los gobiernos- sino de gestión.

Los cambios terminológicos que se han ido afincando en estos años no son inocuos, en especial –y para la organización escolar- la terminología gerencial y centrada en resultados cuantificables. El discurso pedagógico y el saber de la maestra han sido despreciados e infravalorados.

En estos años la administración ha tomado un protagonismo inusitado y ha hecho presencia virtual y a través de los CADEL en Bogotá, a diario, entrometiéndose en la vida institucional. En las escuelas se ha producido un desplazamiento de ellas mismas, un descentramiento hacia la administración local y nacional. Pareciera como si hoy las instituciones no miraran hacia adentro, hacia sus estudiantes, hacia su entorno inmediato, sino que tuvieran fija la mirada en las exigencias que provienen de la SED y del MEN. Sin embargo, la vida escolar, a pesar de las demandas de la administración, se teje en la cotidianidad en las interacciones entre estudiantes, docentes, directivas, administrativos, padres de familia y su entorno. Las demandas concretas, cercanas, cara a cara, de los estudiantes pesan más que los e-mails de REDP o del MEN. Allí se construye la autonomía que algunos pocos colegios conquistan a diario, fortaleciendo la movilización de los actores, la democracia y la participación al interior de la institución y negociando con los centros de poder, o con astucias y tácticas sutiles de efectos inesperados.

## **9.2. Comunidad, Estado y mercado**

Hemos tratado de mostrar cómo en realidad no estamos en presencia de sectores o de campos claramente delimitados como el mercado (regulado por el contrato, el interés y el precio), el Estado (el contrato, la racionalidad burocrática y la jerarquía), o la comunidad (el don, la gratuidad y los vínculos personales), sino que estos ámbitos son porosos, se nutren mutuamente, se entreveran sus lógicas, se infiltran mutuamente,

pero es necesario primero que precisemos sus fronteras a la manera de tipos ideales para entender sus relaciones y sus infiltraciones.<sup>212</sup>

En el principio era la comunidad, la esfera doméstica, la familia, las relaciones de vecindad, persona a persona; el orden comunitario no es elegido y se basa en obligaciones de reciprocidad, se rige por el don (entendido como un modo de circulación de bienes y servicios al servicio del lazo social). Precisamente por el tipo de vínculos que genera, por basarse en la lealtad, una sociedad comunitaria tiende a ser totalitaria y asimétrica, pues el don se basa en una alternancia en la desigualdad, no en la equivalencia. El lazo familiar limita la libertad pero da seguridad (y seguridad trata también de prometer el Estado y la abundancia mercantil). En la lógica del don se establece un fuerte vínculo entre el donatario y el donador, eliminando o minimizando la intermediación. Los vínculos son personalizados, privilegiados, cargados de afinidades, de relaciones de alianza y filiación. El don conserva la huella de las relaciones anteriores, se basa en la memoria. Este tipo de relaciones nos hacen únicos, irrepetibles.

El mercado y el Estado -y la democracia representativa luego- nos liberaron inicialmente de las coacciones exteriores a la comunidad, es decir, de las relaciones de servidumbre feudales con el señor y el reino. Posteriormente el mercado y el Estado-providencia querrán fragmentar las obligaciones comunitarias. Tanto el Estado de derecho moderno, burocrático, como el mercado son máquinas para destruir las tradiciones y los particularismos o para utilizarlos en sus propósitos, son liberadores de los individuos respecto de su comunidad, convirtiéndolos en individuos intercambiables y anónimos, aunque luego produzcan industrial y burocráticamente una personalización basada en los objetos o en los derechos. Ambos crean relaciones entre desconocidos. “Toda la organización racional industrial y burocrática se basa en un principio que niega lo único, el de la repetición y de la reproducción de lo mismo al infinito, aquel en el que nada debe parecer imprevisto, pues lo imprevisto se considera imperfección, anomalía, en la cadena de la reproducción perfecta de lo mismo” (Godbout y Caillé 1997:190). Y es precisamente a partir de la labor estadística, de la medición y la planeación, de medir las diferencias para luego negarlas –tal como hemos visto en páginas anteriores-, que se construyen las igualdades y los derechos que ofrece

---

<sup>212</sup> Según Jacques T. Godbout y Alain Caillé (1997:88 y s.), a los que vamos a seguir en las próximas páginas –al igual que M. Chauvière y J. T. Godbout (1992)-, habría además una cuarta esfera que no vamos a desarrollar aquí, la del don a desconocidos, característica de la modernidad.

el Estado. El Estado procesa la temporalidad de las relaciones con sus dominados en el expediente, cada vez más sofisticado, articulado, actualizado y depurado por las redes informáticas. Así como la memoria del Estado hacia los individuos es el expediente, hacia los colectivos lo son la ley y los derechos. Estado y mercado hipertrofian al intermediario, el cual tiende a difundir su propio sistema, sus propios valores; ambos son cómplices en destruir o negar el sistema del don, aunque lo hacen de diferente manera.

En el mercado, regulado por el contrato y el precio, y regido por el interés, se enfrentan y armonizan los intereses individuales; aquí no prima la lealtad sino la defección (el cliente insatisfecho la mayoría de las veces no se queja, simplemente no vuelve). Al basarse en el interés individual, niega el altruismo, y cuando aparece el don es instrumentalizado para los negocios, como las invitaciones a cenar para cerrar un trato, o las técnicas de relaciones humanas en la empresa, o los círculos de calidad. Como ya señaló hace más de un siglo Simmel el mercado busca la equivalencia y establece un lugar en el que las cosas se intercambian entre sí por medio del dinero y del mecanismo de los precios, independientemente de los agentes. Si bien el mercado entiende fácilmente las preferencias y los intereses individuales, no busca la igualdad como el Estado, sino que habla de equidad, de juego limpio, pero tiene poca legitimidad para establecer las necesidades colectivas.

“La irrupción del mercado conduce al paradigma del crecimiento y conlleva una tendencia a liberar a los miembros de la sociedad de cualquier obligación vinculada con las relaciones sociales, a partir del postulado de que cualquier vínculo obligatorio puede ser reemplazado por un bien (...) La sociedad mercantil empezó el día en que decidió fabricar una cosa no para un usuario que la había ‘pedido’, que la ‘necesitaba’, no porque el hecho de producir pudiera ser útil para el usuario, sino porque podía ser indirectamente ‘útil’ para el productor” (Godbout y Caillé 1997:194.198).

Al producirse para desconocidos e inventarse el excedente se instaura una incertidumbre fundamental entre lo que se produce y las necesidades de los usuarios, incertidumbre que va a gestionar el intermediario –el funcionario en el caso del Estado, o el comerciante en el mercado-. La sociedad se volvió “utilitarista” en el sentido de que la utilidad ya no estaba dada por la relación entre el productor y el usador, sino que había que buscarle una utilidad a lo inútil, al excedente. El uso ya no es la razón de la fabricación y el usuario se transforma en consumidor. En cuanto a la dimensión

temporal, el mercado no conserva del pasado más que el precio y el dinero, memoria del vínculo entre las cosas y no del lazo entre las personas. El mercado es una red enmarañada, pero no jerárquica como el Estado, regida por la equivalencia del precio.

“El mercado permite proseguir el intercambio en condiciones en las que el don no es posible o deseable, y cuando la alternativa es la violencia o la ausencia completa de relación (...) entre dos extraños, la única base posible de entendimiento es el interés (...) el lazo es el interés de ambos (...) Es la relación mínima, la alternativa a una relación jerárquica de dominio externo (...) El mercado no es pues una generalización del intercambio. Representa por el contrario una perversión de él, una exacerbación hasta la extinción de los protagonistas progresivamente metamorfoseados también en objetos” (Godbout y Caillé 1997:265.274).

En el caso de los servicios el fenómeno es similar. Los servicios personales y la educación fueron durante mucho tiempo prestados en redes comunitarias (familia extensa, vecinos...) donde no se presenta la ruptura entre productor y usuario. Pero, como hemos visto en este trabajo, bien sea por la presión de los mismos usuarios, de los políticos clientelistas, de las maestras, de los organismos internacionales o de todos ellos, el Estado se ha convertido en su intermediario creando una distancia que las políticas neoliberales en el caso colombiano han hecho cada vez más insalvables entre el productor y el usuario. Mientras que en el mercado la distancia productor-cliente lleva al modelo productor-consumidor, en los servicios públicos del Estado lleva al administrador-administrado, el administrado se encuentra dominado y sometido.

En estos últimos años, con el advenimiento del nuevo capitalismo hay un movimiento inverso hacia la personalización de la relación. En el mercado, aunque no haya una aproximación física entre ellos, se busca la personalización del producto, responder a las características específicas de la demanda, establecer un vínculo de fidelidad, desarrollar perspectivas “centradas en el cliente” (así la relación sea totalmente virtual como en Amazon.com) donde cobra importancia en la organización el papel de los que tienen contacto directo con el cliente (*in person services*). Con el surgimiento de la Nueva Administración Pública se quiere hacer algo similar con los servicios públicos. Pero, como vimos en el trabajo de campo, a pesar de las “sonrisas institucionales” y de la consigna del “buen trato” al ciudadano o al usuario, a pesar de la privatización del servicio y de operar en forma de cuasimercado, a pesar de querer convertir a los

usuarios y ciudadanos en clientes, administrar sigue siendo dominar en el sentido weberiano, servir al Estado y no a clientes caprichosos.

El Estado y el sistema político, que giran en torno al monopolio del poder legítimo, a la planificación, a la coacción, al debate y a la toma de la palabra (*voice*), han intentado reemplazar los sistemas de redistribución como el don, la caridad, bajo una lógica de justicia, de derechos sociales, de dignidad, de seguridad social; el impuesto reemplaza el don, convierte el don en una obligación con coacción. Si bien el Estado presta un servicio social que tiene un origen comunitario normalmente, al convertir a los prestadores del servicio en funcionarios, en asalariados o contratistas, rompe el vínculo social comunitario del servicio y se percibe como algo ajeno. “La intervención del Estado [o del mercado] tenderá siempre a transformar el acto gratuito de alguien en trabajo no pagado” (Godbout y Caillé 1997:80). El sistema estatal y el del don no son “naturalmente” complementarios como sugiere Mauss, operan con distintas lógicas. El Estado retribuye en primer lugar mediante transferencias monetarias (directas o indirectas), usa el dinero como el mercado. Mientras que la política clientelista personaliza el vínculo, las actuales políticas lo han hecho anónimo, han cuantificado a cada persona en relación con la transferencia: *vouchers*, cheques, subsidios, capitación, SISBEN y clasificación por estratos, transformando cada individuo en un número y en un expediente para poderlo tratar estadísticamente y para racionalizar los recursos. Si bien el Estado se alimenta del individualismo moderno que él mismo crea con la escuela, el individualismo estatal es despersonalizado. En segundo lugar, no sólo transfiere dinero sino que dispensa –y ahora subcontrata- servicios. Libera a los miembros de las redes primarias de sus obligaciones y substituye a las mismas redes de solidaridad. Al Estado se le ha otorgado legitimidad para definir las necesidades colectivas, pero no es hábil para entender las preferencias individuales (sí el mercado). El Estado opera en función de criterios abstractos que se derivan de los derechos que él mismo ha modelado y otorgado a sus ciudadanos. El ciudadano se transforma a su vez en administrado y consumidor de bienes políticos producidos por otros intermediarios, diferentes a los comerciantes: los *nombrados*, los burócratas que ocupan el lugar dejado por la ruptura del vínculo comunitario entre gobernantes y gobernados y cuya legitimidad se construyó sobre procesos de profesionalización y racionalización, y ahora sobre criterios de eficiencia y eficacia. Éstos reciben un sueldo para realizar un “trabajo social”, un trabajo de vínculos sociales.

Mientras que estos tres modos de circulación de bienes (comunidad, mercado y Estado) en realidad se necesitan mutuamente, se neutralizan en sus pretensiones totalizadoras, el neoliberalismo los opone maniqueamente. Para él pareciera que el mercado fuera un asunto divino, de fe o de magia: él lo es todo, lo explica todo, basta creer en él para ser salvado... Si bien la hegemonía del mercado en el capitalismo es real, también es cierto que no han desaparecido e incluso se están revitalizando y creciendo otras formas de economía que no sólo mantienen cierta autonomía, sino que están en su base y que incluso lo hacen posible, basadas en comportamientos económicos de reciprocidad, padrinazgo, en la redistribución, la economía doméstica y de autosubsistencia, las denominadas “*love economy*” y solidarias, el trueque y otras formas no monetarias de intercambio...<sup>213</sup> Dicha “informalidad” no es totalmente externa, pues “el intercambio informal se desarrolla dentro de los sistemas formales modernos (...) y no puede comprenderse cabalmente en términos de las leyes de la oferta y la demanda (...) Las redes informales de intercambio recíproco y padrinazgo invaden el sistema formal e imitan su estructura de poder” (Lomnitz 1994:165). Jacques T. Godbout ha mostrado incluso la emergencia de una economía del “don moderno”, nuevo, basado en la gratuidad, que ha florecido y se expande entre el mercado y el Estado (Godbout y Caillé 1997). El mercado, por lo tanto, no lo es todo en economía, no explica todo lo económico. Parafraseando a Mary Douglas al referirse a las instituciones, el gran triunfo del neoliberalismo consiste en conseguir que el mercado sea completamente invisible:

“Dado que todas las relaciones sociales se pueden analizar como transacciones mercantiles, la omnipresencia del mercado consigue inculcarnos la convicción de que hemos escapado a los antiguos controles institucionales no mercantiles para alcanzar una nueva y peligrosa libertad (...) Es así como las instituciones sobreviven a la etapa en que son frágiles convenciones: se fundamentan en la naturaleza y, por lo tanto, en la razón. Al hallarse naturalizadas, forman parte del orden del universo y, de este modo, pueden presentarse como bases de una argumentación” (Douglas 1996:146.83).

---

<sup>213</sup> La comunidad tampoco está ajena a perversiones y autoritarismos en medio de la solidaridad, las relaciones personalizadas y únicas, y el don. El antropólogo Frank Musgrove dedicó un libro a celebrar el éxito de la escolarización en África pues liberó a los niños y jóvenes de sus familias y de los adultos. Mercado y Estado, si bien crean otras dependencias y perversiones, con sus relaciones impersonales también nos han liberado de tiranías disfrazadas de vínculos personales y de sangre de las que son muestra fehaciente las mismas estadísticas producidas por el Estado en torno a la violencia intrafamiliar y hacia los bebés y los niños.

El neoliberalismo igualmente opone mercado y Estado, aunque históricamente el libre mercado moderno sólo fue posible con el apoyo de los Estados-nación y recientemente los modelos neoliberales sólo pudieron llevarse a la práctica con Estados fuertes y autoritarios. La experiencia reciente en América Latina y el giro neo-institucional del nuevo capitalismo muestra también que una sociedad de sólo mercado es inviable. Tampoco creemos que en las actuales condiciones internacionales sea posible un Estado sin mercado y sin comunidad. El mismo Banco Mundial con el nuevo enfoque del “buen gobierno” y de la gobernabilidad (Roth Deubel 2003:112-114) reconoce la interdependencia entre los sectores público, privado y “voluntario” (especialmente ONG y “madres comunitarias” para el campo educativo colombiano), aunque lo haga para poner a todos ellos al servicio de la minimización de los impuestos y, por lo tanto, al incremento de los beneficios del capital. El problema de esta propuesta es que reduce las relaciones entre estas tres lógicas y ámbitos a una forma de gestión, de gobierno, que oculta y no resuelve el conflicto central y la legitimidad entre acumulación del capital y empobrecimiento de las mayorías. Por otra parte, y como hemos visto, la multiplicidad de agentes con lógicas y niveles de actuación diferentes y la duplicidad de competencias (Estado, mercado y ONG), dificultan notoriamente la coordinación y aumentan lo que los economistas denominan “costos de información” y de coordinación, como sucede con el SISBEN, con la elección de centro, con la supervisión o con los premios a los maestros. Además, en un país como Colombia, con sistemas de información y de comunicación deficientes, con un Estado crónicamente débil que nunca ha tenido el monopolio ni de la violencia legítima ni del control territorial (Weber 1964:1056), ahora cada vez más minimizado y en manos de contratistas, pero que se ha vuelto más experto en fagocitar las iniciativas y las relaciones comunitarias, va a ser difícil pensar en una relación relativamente “complementaria” o armónica entre estas lógicas de circulación de bienes y servicios. El actual Estado colombiano, según la propuesta del presidente Uribe, pretende ser un “Estado comunitario” –como se titula su programa de gobierno-, un Estado fuerte y autoritario que se apropia de las relaciones comunitarias para el control y la defensa, para descargar sus responsabilidades en las clases medias y en los pobres, para ponerlas al servicio del capital. Finalmente, si el Estado moderno y los partidos configuraron un ámbito específico para el ejercicio de la política, la política parece hoy disolverse en miles de “lugares” y actores, y se desplazan los ámbitos de debate y de rendición de cuentas entre millones de “culpables”: los niños, los padres, los maestros, los centros,

las secretarías... mientras el gobierno central no debate la política, sino que muestra “resultados” de gestión.

### **9.3. ¿Tiene sentido hoy hablar de educación pública en Colombia?**

Hoy el concepto de lo público -fruto de una larga historia<sup>214</sup>- tiene una gran pluralidad de significados, aunque en determinados ámbitos –y especialmente desde la ideología neoliberal- siga siendo común el dualismo simplista y la oposición complementaria entre público y privado, como hemos visto en páginas anteriores. La crítica a este dualismo se ha dado desde el derecho (Bobbio 1980), los movimientos feministas y el comunitarismo –señalando cómo las fronteras están en permanente redefinición- o el mismo neoliberalismo –que pretende desplazar el ámbito estatal hacia el mercado y los individuos- (Múnera Ruiz 2001).

Si substantivizamos el término “público” –algo bastante cuestionado en sus usos académicos- podemos referirnos con ello al Estado y sus instituciones. No obstante, tanto los organismos que se denominan “públicos”, como sus ámbitos de actuación, como sus fundamentos político-jurídicos e históricos, son difícilmente equiparables en la mayoría de los países. Esto es así, incluso en la Europa “unificada” (Jeannot 1998:69). También podemos referirnos a los públicos mediáticos, del espectáculo o de las artes, o a los públicos de la política, como los públicos deweyanos mediadores entre la “democracia primaria” (local, comunitaria) y la “secundaria” (institucional, funcional y macro). Si hablamos, no del público, sino de “lo” público, el concepto se vuelve más etéreo como el escenario de lo colectivo, o el lugar de la democracia política, o la expresión de una etérea voluntad general, o lo ampliamente divulgado o conocido (de publicitar), o lo que es de todos y no es de nadie, o todo lo relacionado con el Estado (incluido lo público referido al campo de los servicios públicos), o lo que tiene que ver

---

<sup>214</sup> Arendt (1993), Dewey (1958), Bobbio (1980), Senté (2002), Geuss (2001), Merlin-Kajman (2003) o Uricoechea (2001). También hemos realizado una exploración del campo semántico en castellano, francés e inglés: Diccionario Real Academia y Enciclopedia Universal Multimedia, Le Petit Robert, Cambridge English Dictionary.

con el desarrollo histórico de una parte del derecho (derecho público), o los ámbitos en que nos relacionamos como desconocidos –liberados de las relaciones comunitarias– como el espacio público, los servicios públicos e incluso el mercado.

Adjetivado, lo público engloba los usos anteriores y gana todavía mayor riqueza semántica en cuanto expresa “multiplicidad de registros de experiencia y de actividad que se han configurado desde varios siglos” (Cefaï y Pasquier 2003:14). Casi todo puede ser aquí adjetivado: opinión, sector, espacio, parqueadero, transporte, política, persona, escuela, funcionario o servidor, autoridad, servicios, bien, interés, acción, libertades, problema, acontecimiento... públicos

En su forma verbal –publicitar– se reduce bastante el campo semántico, pero se abre en su forma adverbial entendiéndolo como una modalidad de acción colectiva, es decir, desde una concepción adverbial del sujeto de la acción: “El sujeto no es en sí más que uno de los complementos del verbo: como los adverbios, él completa al verbo precisando una modalidad de la acción expresada por él mismo (...) Lo que es colectivo, es la acción, no el sujeto” (Quéré 2003:126). En este sentido la acción no está realizada por un sujeto colectivo preexistente, sino que es la acción colectiva la que da estatuto al sujeto, “en público”. Habría que identificar, entonces, los sistemas o los agenciamientos en los que la experiencia tiene lugar “en público”, en los que un público –siempre efímero– puede figurar como complemento de la acción colectiva.

En las páginas anteriores hemos visto cómo todos estos sentidos de lo público se oponían o se traslapaban según el contexto o los sectores que hacían uso del término. Lo “público” en educación en Colombia y su misma definición es una arena en conflicto entre los capitales, agencias y organismos internacionales, el gobierno en la sombra de Planeación Nacional, el gobierno de turno, las maestras, los sindicatos, los políticos y los organismos de gobierno nacional, regional y local, “los empresarios por la educación”, la prensa y los medios, las iglesias, diferentes grupos ideológicos y de interés, los padres/madres de familia y sus asociaciones, los y las estudiantes.

Las relaciones entre lo público y lo privado en educación han sido siempre, además, bastante confusas y en disputa, a caballo entre el derecho del Estado de formar y disciplinar a sus ciudadanos, de las iglesias a pastorear sus fieles, de los particulares a

ofrecer un servicio con ánimo de lucro y de los padres a tutelar a sus hijos que consideran la escuela como una prolongación de la esfera doméstica.

El sentido de lo público se liga también a los contextos locales. Es distinto “lo público” de un colegio en un pueblo donde sólo existe un colegio -o en el medio rural-, o de una ciudad como Bogotá. En la misma ciudad las localidades y los barrios, su composición socioeconómica y cultural, también varían. Los barrios “homogéneos” de estratos 1 y 2 en Bogotá o el mismo municipio de Soledad en el Atlántico no presentan los conflictos que se dan en los barrios con población en estratos 3 y 4, como en Usaquén por ejemplo, donde fruto de la política de focalización la escuela pública es defendida por los estudiantes y padres como escuela para los pobres. La acción pública en educación en el caso colombiano se construye no tanto a la manera deweyana, con el debate y con la creación de una esfera pública y democrática local, ni siquiera como el usuario o el ciudadano con derechos que los defiende, sino con la defección característica de los consumidores y los clientes en el mercado, con las astucias y las tácticas, o con la tutela que buscan casi siempre una salida individual, y con las vías de hecho colectivas para solucionar una problemática local. Tal vez únicamente algunos sectores del magisterio –ni siquiera los partidos políticos-<sup>215</sup> son los que se han comprometido con una acción sostenida por la educación como derecho pero que sólo en pocas ocasiones ha tocado la práctica pedagógica. La defensa del derecho universal a la educación desde el discurso y la lucha sindical de izquierda se amalgama en lo cotidiano con prácticas pedagógicas confesionales, paternalistas, maternales y sexistas en los colegios públicos.<sup>216</sup> Definitivamente el concepto republicano de lo público no es fácil encontrar ni en los discursos ni en las prácticas cotidianas en Colombia.

Lo público en educación tiene más que ver con la educación para los pobres, próxima a la gratuidad, con una educación conseguida gracias al esfuerzo colectivo de los

---

<sup>215</sup> Únicamente algunas facciones de la izquierda y, recientemente, el Polo Democrático Independiente (en el cual participan líderes e incluso un congresista del sindicalismo magisterial y en torno al que se ha agrupado la izquierda democrática) se han comprometido con un discurso sobre la educación pública universal. El programa del Polo para las elecciones de 2006 se aproxima más al programa para lograr un Estado de bienestar liberal que a un programa de izquierda: “Echar atrás el neoliberalismo. Rechazar el TLC. Por la soberanía nacional. Defender los recursos naturales. Contra las alzas en los servicios públicos. Por la salud y la educación como derechos, no como negocios. Por los derechos de los trabajadores”.

<sup>216</sup> Las prácticas explícitamente confesionales católicas están generalizadas en la primaria en todo el país y en la secundaria en provincia. En algunas regiones los colegios públicos hasta hace dos o tres años no eran mixtos (Barranquilla para varones; Barranquilla para señoritas, por ejemplo) e incluso todavía quedan algunos.

vecinos o comuneros y por vías de hecho (marchas del ladrillo, bazares) donde cuenta menos la relación abstracta y monetaria de los “bonos” o depósitos de los colegios privados que el trabajo manual y comunitario de hombres y mujeres que contribuyen con su fuerza como obreros o con sus habilidades culinarias. Pero mientras que el Estado ha promovido desde la administración Pastrana (Programa Úrsulas de las Madres Comunitarias, por ejemplo) este tipo de soluciones comunitarias a la educación preescolar, con la educación básica y media ha pretendido por el contrario desvincular a los padres de sus escuelas con la matrícula centralizada, el transporte escolar, convirtiendo a los padres en clientes, con la contratación “transparente” en la WEB “A la vista”, con los “puntos de acceso” en los CADEL, con la focalización...

Un nuevo concepto de lo público emerge igualmente desde las últimas administraciones basado en informes de gestión, en rendición de cuentas, en los sistemas de información, en la “publicidad”, en el manejo sistemático de la prensa, en el compromiso de nuevos actores como los “empresarios por la educación”, en los modelos gerenciales y en la eficiencia, en los resultados de las pruebas y los rankings de colegios, en el Internet y los sistemas expertos.

Las políticas de focalización se han orientado a los cuasi ciudadanos que necesitan ser pastoreados por la educación pública mínima. Ellos no tienen derechos permanentes sino únicamente mientras permanezcan en su situación de postración, de inferioridad y de exclusión, mientras cumplan los requisitos de la encuesta del SISBEN. Los verdaderos ciudadanos son los que no necesitan de la educación pública ni de la tutela del Estado, son los ciudadanos de la ciudad-mercado educativa y cuyos derechos son el de elección y los de los consumidores. Pero los ciudadanos más admirados y los que hay que imitar son los que no sólo ejercen el derecho a elegir el servicio educativo, sino que se convierten en empresarios y lo proveen con éxito, con eficiencia y con rentabilidad.

La educación (al igual que la economía, las políticas de empleo, el sindicalismo o la producción del conocimiento) se despolitiza en la medida que se deslegitima toda interferencia política en ella para dejar en libertad al mercado que autorregule o, en el mejor de los casos, lo político queda reducido a su mínima expresión y con un carácter “remedial”. No es que las ideas neoliberales sobre educación se presenten como una

contribución al debate o al juego democrático, sino que –como ya se han dado cuenta los mismos liberales que no usan el “neo” como prefijo (Guttman 2001:359)- se imponen como una alternativa a éste sustrayéndola del debate. La educación pública deja de ser un asunto público y de Estado para convertirse en un “servicio” público, en algo que se “presta” –como el servicio domiciliario de gas- y que puede ser prestado por agentes privados. Se desvinculan la financiación, la provisión y la distribución del “servicio” y se plantea que tan pública es la educación que “presta” un colegio o universidad “públicos” (“oficial” o “estatal”) como uno “privado”, puesto que toda la educación es pública y privada al mismo tiempo. La reducción de los contenidos comunes a un mínimo y la definición de los valores, de la confesionalidad e incluso de la ciencia a la elección de los consumidores en el mercado educativo, minimiza también la esfera de lo público, la esfera donde en lugar de la defeción opera la voz y el debate. En realidad no se está produciendo un desplazamiento desde lo público hacia lo privado, sino desde lo público estatal hacia esa modalidad de lo público que es el mercado. Incluso el fortalecimiento de esa nueva esfera que se ha denominado la “sociedad civil” se ha logrado –también en educación- con la financiación del Estado, y las ONG y las organizaciones “independientes” y las iglesias están adoptando cada vez más las lógicas gerenciales y del mercado o están siendo cada vez más presionadas por el mismo Estado y por el mercado para adoptarlas. El resultado de todos estos procesos es un campo y unas lógicas cada vez más confusas y permeables: Estado-mercado, cuasimercados...

Todo parece un juego de espejos: estudiantes a los que se les dice que son empresarios que compiten y gestionan su futuro, su destino, y a su vez clientes del servicio educativo, objeto a transformar por la educación, producto al que no se le reconoce sino una capacidad limitada de actuación; familias que parecen funcionar como empresas -a la manera de Bourdieu- para reproducir su capital económico, social y cultural, y a su vez clientes del servicio educativo, usuarios dominados y administrados; colegios públicos y maestras como empresas prestadoras del servicio que no saben a ciencia cierta si compiten por los niños, por los padres o por los recursos del Estado, y que a su vez son considerados a veces como clientes del mismo Estado; un Estado con dos caras: una gran empresa prestadora del servicio educativo que atiende a clientes camaleónicos –electores, usuarios, gente oportunista, ciudadanos, población en situación de riesgo, dominados, administrados, niños, padres de familia, secretarías de

educación, municipios, colegios...- y que subcontrata el servicio con secretarías de educación, municipios o colegios, o un cliente que contrata servicios educativos con todos ellos. Un producto educativo que, a pesar de los estándares o las unidades de medida de tiempo, sigue siendo etéreo y huidizo: los mismos estudiantes y sus trayectorias, la inteligencia, las certificaciones, los resultados en las pruebas, las trayectorias laborales, la distinción de clase... Un mercado educativo que es un cuasimercado, pero también una jerarquía en el que se limita la elección de los clientes por parte de los prestadores del servicio y el producto es especificado por el financiador (el Estado), no por el usuario.

El problema, en el fondo, no son los dualismos ni las fronteras entre lógicas de acción sino la forma como se organiza la circulación de los bienes y saberes en nuestra sociedad (incluyendo Estado, mercado y comunidad y sus interpenetraciones y ámbitos de cierta autonomía), a quién beneficia esa forma de organización y quién toma las decisiones en torno a ello. Lo público y lo privado tiene que ver con la forma como se han construido diferentes formas de acceso, circulación, control y propiedad. Si se dice que el sector público es corrupto e ineficiente, no quiere decir que el sector privado no lo sea pues una práctica corrupta en el sector público (apropiarse de bienes colectivos para intereses individuales o corporativos) es vista como deseable en el sector privado que está acabando irresponsablemente no sólo con el bienestar de la mayoría de ciudadanos sino con la capa de ozono y los recursos colectivos del planeta para beneficiar a unos pocos. Todo parece indicar por la forma como se está reorganizando el capitalismo –y también la educación- que Estado, mercado y comunidad deben orientarse al crecimiento del capital trasnacional y a los intereses económicos de unos pocos, antes que al bienestar de la mayoría de la población. Una decisión en torno a esto es claramente una decisión política, aunque sea técnicamente compleja llevarla a la práctica. En últimas es lo que ya planteó Hannah Arendt (1993) hace años, es la cuestión de si es posible seguir hablando de igualdad y de ciudadanía sin tocar el capital, si la libertad y la emancipación es más formal que real, si tiene sentido darle un trato de consumidor al ciudadano sin haber solventado el tema de la propiedad, de la desigualdad real, tanto en lo político, como en lo económico o en lo social.

#### 9.4. ¿Y la escuela?

Nos encontramos hoy en una situación bastante paradójica: después de haber realizado una crítica frontal al capitalismo, al imperialismo, al Estado liberal, a la educación formal... después de mayo del 68, de los movimientos estudiantiles, de los movimientos de renovación pedagógica, de la contraescuela... es frecuente encontrarse hoy a sindicatos, movimientos de izquierdas y algunos sectores académicos en una especie de lucha por volver a la situación que ellos mismos criticaron. Obreros, ciudades, países suplicando a las multinacionales que no se vayan a otra parte, que no cierren las empresas, o concediendo toda clase de privilegios y medios para que vengan, como diciendo: “por favor, queremos ser explotados como antes”. Sindicatos de maestras, niños, estudiantes universitarios, padres, haciendo manifestaciones en las calles “en defensa de la educación pública”, como diciendo: “por favor, Estado, disciplínanos y educanos como antes”... Aunque no negamos que hemos utilizado en este texto algunas citas y algunos comentarios de cierto sabor evolucionista y que podrían ser interpretados como si reflejaran la añoranza de un idílico pasado perdido o advirtieran alarmistamente catástrofes futuras, nuestra intención aquí no es refundar el proyecto todavía inconcluso de la modernidad, actualmente amenazado, o instaurar una nueva utopía apocalíptica.

La propuesta de escuela de la modernidad tuvo su tiempo y cumplió su papel, y tal vez ya sea demasiado tarde para asumir la invitación de tipo habermasiano que hacen Gimeno Sacristán (1998) (y 2000) y algunos otros en el sentido de reaccionar contra el neoliberalismo volviendo al ideal de una escuela ilustrada, recuperando la misión modernizadora, laica, racionalista y universalizadora de la escuela, misión todavía incompleta –no iniciada en Colombia–, radicalizándola, llevándola a su término, en una especie de “segunda modernidad”. Pero si el cuestionamiento de la nueva narrativa total neoliberal no es para refundar la liberal, tampoco lo es para señalar el fin de la historia, las ideologías, la política e incluso el fin de la misma escuela. “La no existencia de criterios últimos, de fundamentaciones o de narrativas maestras significa no el fin de lo político, sino su ampliación” (Tadeu da Silva 1997:288).

Otras propuestas que se han ofrecido como una “tercera vía” han sido también criticadas pues permanecen tributarias

“de una concepción de la política cuyas pautas y formato no orientan al ciudadano a lo social ni a la responsabilidad sino al consumo y a la privacidad. Se habla, por ejemplo, de reforma del sistema educativo para multiplicar las oportunidades de incorporación a un mercado laboral cambiante y de reforma de los servicios sociales por razón de justicia social, poniendo el énfasis en la responsabilidad individual de un ciudadano responsable. (...) No hay en estos nuevos intentos un proyecto y un modelo de democracia capaz de desafiar la colonización actual de la arena política por la lógica del mercado, la lógica mediática y la de los intereses endogámicos de la política como oficio (...) La cuestión política por excelencia (...) no es otra sino determinar el alcance del principio de ciudadanía, es decir, determinar *sobre qué* se ejerce, *cómo* se ejerce y *quiénes* ejercen la ciudadanía (...) Revitalizar la política es promover un orden político y una actividad que no se perciba como coste, ni se proyecte sólo como profesión sino más bien como parte de una vida integrada y como productor de bienes públicos que no se justifica porque elimina ineficiencias sino porque crea justicia” (Vargas-Machuca 2001:13.14.16).

En lo que sí coinciden la mayoría de las críticas -y de las alternativas- al neoliberalismo, así provengan de tradiciones enfrentadas en la arena política, es en que hay que repolitizar la educación pública frente a las visiones tecnicistas, eficientistas y economicistas.

“En la escuela primaria, la primacía de la educación política proporciona un argumento de fundamento contra la separación de alumnos por nivel académico, la educación sexista, la discriminación racial y (de forma más limitada) la educación religiosa. Incluso aunque estas prácticas puedan mejorar los logros académicos del estudiante, descuidan las virtudes de la ciudadanía, que puede cultivarse a través de una educación común caracterizada por el respeto a las diferencias raciales, religiosas, intelectuales y sexuales entre los estudiantes. La primacía moral de la educación política también apoya una presunción en favor de métodos de enseñanza más participativos en vez de más disciplinarios” (Guttman 2001:351).

La escuela, a pesar de los esfuerzos de la teoría del capital humano y otros cálculos economicistas, no se ha mostrado muy efectiva históricamente para distribuir el ingreso en forma masiva, o para ofrecer a todos las mismas oportunidades laborales. Y aunque no se puede separar lo económico de lo social y cultural, tampoco resulta defendible hoy poner el sistema educativo en función de un mundo laboral globalizado que genera

cada vez más desempleo y precariza el poco que queda.<sup>217</sup> La escuela surgió en la mayoría de los Estados como parte y al servicio de un proyecto político y –aunque normalmente no es un ejemplo de democracia- tal vez todavía conserve alguna eficacia para lograr que la mayoría de los niños puedan sacar provecho a su estatus político como ciudadanos y ella misma como institución se mantenga como un espacio abierto al juego político o, como diría Guttman, al “tumulto de la política democrática” (Guttman 2001:356). La escuela o la educación es todavía hoy un espacio social que se juega local, nacional y transnacionalmente, en el que confluyen los intereses de los niños, maestras, padres, Estado, vecinos, sociedad civil, partidos políticos, iglesias, empresarios y capitales... sobre el que todavía existen derecho internacional, constitucionalidades, legalidades, jurisprudencias, y que mantiene una autonomía relativa. En algunos países el Estado ha establecido un férreo control sobre la escuela, en otros todavía las iglesias tienen amplios poderes, hay otros donde los empresarios la tienen como negocio, en otros pareciera que las maestras hubieran patrimonializado la escuela, en otros los Estados son tan débiles que resulta difícil saber quién responde por ella y los padres se asocian en la defensa de su escuela... En la mayoría de los países en realidad lo que pasa es un poco de todo esto.

No deja de ser absurdo el que en los países del Tercer mundo se critique al Estado de bienestar, o al poder omnímodo del Estado, o que se traslade mecánicamente la lógica panóptica de Foucault a éstos. Los millones de niños y jóvenes que no tienen acceso a la escuela –y a la universidad- pública o que inician sus estudios y los abandonan porque necesitan trabajar para subsistir o, simplemente, porque les falta el dinero para pagar el autobús que los lleva de su casa a la escuela o la universidad, nunca han sabido –y parece que nunca lo sabrán- qué es eso del Estado del bienestar. La mayoría de las escuelas campesinas o de los barrios populares de las grandes ciudades desean una mayor presencia del Estado con recursos y apoyo. “Posiblemente, y a pesar de todos los embates, el Estado seguirá siendo en un futuro próximo el máximo referente de lo público, el máximo garante de la unidad política, sea cual fuere la forma que ésta adopte, y el máximo responsable de las aspiraciones de la población respecto de la

---

<sup>217</sup> Por ejemplo, en el caso de suponer que la educación debiera jugar algún papel en la formación para el trabajo, se podría pensar que “ante el desempleo estructural, la solución no es educar para el reingreso al empleo, ya que el mismo representa una situación de más precariedad y explotación. Se trata de educar para dar un nuevo sentido al trabajo, como posibilidad de realización humana, y para todos los seres humanos”. Las actuales propuestas son “estrategias compensatorias y enfocadas para atacar las consecuencias, pero no se alcanzan las verdaderas causas del desempleo y de la desigualdad social creciente en el mundo” (Frigotto 2002:78).

justicia social. Incluso los ideólogos de la globalización y de la descentralización saben que la magnitud de los conflictos sociales que se perciben ya en el horizonte no son posible amortiguarlos sin la regulación y la intervención de los Estados” (Puelles Benítez 2002:47). O como dice Robert Dale “la globalización ‘necesita’ de los Estados y éstos ‘necesitan’ sistemas educativos” (Dale 2002:87).

Respecto al papel que juegan los organismos internacionales en las políticas nacionales

“no contamos todavía con un conocimiento sistemático sobre cómo se da en los diversos países el encuentro entre *el Banco Mundial* (sus investigadores en Washington, sus operadores y negociadores en el terreno, sus consultores, sus distintos departamentos y objetivos, etc.), *las distintas instancias de gobierno* y *los diversos sectores de la sociedad civil* (los sindicatos de maestros, las asociaciones estudiantiles, las universidades, las asociaciones corporativas en general, las ONG, etc.). Sin embargo, el mero hecho de que asumamos la necesidad de ese conocimiento implica que estamos abiertos a romper con los clichés usuales de responsabilizar exclusivamente a un supuestamente monolítico Banco Mundial por las políticas nacionales de educación. Es urgente saber qué límites y qué posibilidades inexploradas tiene ese encuentro entre el Banco Mundial, los gobiernos y las sociedades de América Latina, porque de él seguirán surgiendo las políticas educativas capaces de promover o bloquear el desarrollo sustentable de nuestras sociedades. Así mismo, porque quienes planteen alternativas deberán construir su propia viabilidad técnica, social y política en el seno de ese mismo espacio de relaciones” (Coraggio 1998:4).

Hay que reconocer que muchas veces el impacto del Banco Mundial es más simbólico que real. Los gobiernos con frecuencia aprovechan y agrandan ese fantasma para hacer lo que ellos quieren, echarle la culpa a las presiones del Banco y presentar las decisiones como inevitables. Por otra parte, al interior del Banco hay también matices, tendencias, no es monolítico, y a veces es posible negociar a nivel local, como tuvimos la oportunidad de corroborar en el Oriente de Cundinamarca. Si, además, el Banco reorienta su papel hacia la asesoría en lugar de la financiación, es probable que se debilite su capacidad de presión. Algunos países como Brasil o Argentina acaban de cancelar sus deudas con él para lograr más autonomía en sus políticas económicas.

Pero, como señala Deleuze, las “reformas educativas” actuales más que a una mejora de la escuela apuntan a su liquidación y su reemplazo por una “terrible educación permanente”, con múltiples formas de control continuo y con la implantación del modelo empresarial en todos los niveles de escolaridad. La “crisis de las instituciones”

no es sino la “instalación progresiva y dispersa de un nuevo régimen de dominación”, el paso del régimen disciplinario del encierro caracterizado por Foucault (escuela, hospital, cárcel, fábrica), a un nuevo régimen de control abierto, centrado en la información y la comunicación, a cargo del marketing y los departamentos de ventas. “Es posible que la palabra y la comunicación estén ya podridas. El dinero las penetra enteramente” y tal vez la única forma de escapar al control sea el silencio, “creer en el mundo”, “suscitar acontecimientos”, “hacer nacer nuevos espacio-tiempos”... (Deleuze 1995).

No sabemos dónde ni cómo quedarán los centros educativos (universidades o escuelas) si este proceso aparentemente imparable sigue su curso; es muy probable que la escuela desaparezca. Posiblemente las escuelas –especialmente las públicas y las privadas que no pertenezcan a un gran grupo, a una franquicia o a una concesión- se transformen radicalmente antes de desaparecer convirtiéndose en centros multifuncionales, que ofrecen una gran diversidad de servicios locales como guardería, biblioteca, lugar de reuniones, asistencia social, algunos cursos de cualquier cosa y sin pretensiones de calidad o competitividad pues contarán con pocos recursos... En síntesis, es muy probable que se conviertan en una especie de lugar de encuentro de una serie de servicios asistenciales y sociales focalizados para los más pobres. Si la escuela pierde su especificidad, corre el riesgo de disolverse más fácilmente pues no podrá competir con los centros especializados.

En EEUU un millón y medio de niños de las clases medias son educados por sus padres en la casa en lo que se ha denominado el “home schooling” y en Colombia el preescolar de los pobres es una pequeña casa en la que varias madres confían la custodia de sus hijos a otra madre “comunitaria” a la que el Estado envía de vez en cuando algunos víveres para aliviar su desnutrición. El “home schooling” puede tener sentido en el Primer mundo y entre las clases medias (con acceso a Internet, bibliotecas domésticas, computador y un lugar adecuado para el estudio), en la “love economy” y en el voluntariado financiado con subsidios al desempleo. Pero esta no es la situación del Tercer mundo, como señalamos anteriormente, donde los hogares no cuentan con las condiciones mínimas y se reducen a una o dos piezas o habitaciones con cocina y baño compartidos con otros inquilinos. La salida comunitaria está funcionando bien en algunos casos en que los comuneros se han organizado, han luchado por su autonomía

y han logrado capacidad de interlocución con el Estado, como fue el caso de los indígenas del CRIC, aunque cada vez más estas organizaciones –al igual que las ONG- deben configurarse empresarialmente para competir como proveedores del servicio ante el Estado.

Si bien los grandes se han reunido, han hecho ya sus planes y llevan 45 años ensayando, imponiendo, adoptando innovaciones, tomando de aquí y de allá, y afinando la estrategia, hay mucha más gente en este “juego de libre mercado”... Y así como utilizan todos los medios a su alcance (legalidad, ilegalidad, estímulo, corrupción, persuasión, imposición, lobby, marketing, *management*, racionalización, política, policía, ejército, privatización y a los mismos Estados que desprecian y minimizan) para expandir su lógica de máximo beneficio como si fuera el más natural de los órdenes sociales, deslegitimando todas las demás lógicas, no parece desproporcionado esperar que esas inmensas minorías (o mayorías minorizadas) excluidas, desposeídas, con sus lógicas y formas de supervivencia y de lucha deslegitimadas, reaccionen y se opongan de formas muy diversas ante esa forma de “pensamiento único”. Por otra parte, el sustraer la educación del debate democrático y público, en un momento en que cuenta con el reconocimiento de la Carta de los derechos humanos, y que forma parte de la casi totalidad de las cartas constitucionales y de los sistemas legales en el mundo, no será del todo fácil.

El nuevo capitalismo y el proyecto neoliberal lleva consigo su propia contradicción, su propia línea de fuga al aumentar la exclusión, en la medida que marginaliza a cada vez más personas del trabajo e incluso del consumo. El gran capital ahora modula, viaja, captura la ganancia oportunamente allí donde esté. Pareciera que ya no necesita crear “civilización”, ni naciones, ni Estados, ni sindicatos, ni formar fuerza de trabajo, ni faraónicas infraestructuras, ni sistemas educativos... Hoy el capital necesita menos gente para reproducirse, y cada vez va a ser más excluyente; no nos necesita a todos como fuerza de trabajo, y tampoco nos necesita a todos como consumidores, lo cual estimula el resurgimiento y la invención de antiguas y nuevas formas de vida marginales en esos baldíos y barbechos que va abandonando, donde probablemente florecen otras precarias lógicas y formas de vida.

Si nuestros mundos son construcciones sociales, históricas... la escuela, la universidad, la educación pública –y el libre mercado competitivo- también lo son. “La cuestión de saber si la escuela de mañana puede todavía asegurar una labor de socialización, es decir una forma de individualidad social, es en definitiva el problema de saber si puede ser redefinida colectivamente como espacio público” (Queiroz 2001:123), si es posible constituir una esfera pública legítima donde la toma de decisiones educativas forme parte de la vida democrática, más allá de –o, seguramente, conviviendo con- una visión restringida y burocrática del Estado, una política mediatizada o una sociedad civil comercializada (Whitty 2000:111). En últimas se trata de saber si esas inmensas minorías desposeídas –sean docentes, padres, niños o ciudadanos en general- desean mantener o recuperar algún tipo de control sobre la escuela, o sobre la universidad, o si las abandonan a los intereses de los inversionistas convertidas en una industria más. Se trata de saber si los usuarios, esos seres intermedios entre el ciudadano y el cliente que “usan” y coproducen el servicio, que concretan con su uso la ciudadanía pero también exigen como clientes, optan por asumirse como tales y no como usuarios-administrados en la coproducción de la escuela y si las maestras se van a comprometer no sólo como productoras-contratistas sino como co-usuarias. Hoy se menciona cada vez más a los usuarios en los discursos políticos, institucionales y profesionales, pero su mención no siempre corresponde a que sea realmente tenido en cuenta. La mención del “interés de los usuarios” aparece hoy como antes se decía “el interés del niño”, como algo genérico y manipulado. “Si el usuario es utilizado en toda clase de regulaciones, es sin duda porque se ha vuelto necesario en la producción imaginaria de la unidad del servicio propuesto y sobre todo en su legitimación por el aval, como si él permitiera compensar la ausencia de perspectivas políticas claras” (Chauvière y Godbout 1992:324).

Se trata también, yendo un poco más allá, de si es posible mantener algunos espacios sociales de cierta significación y relevancia, no marginales, donde todavía tenga sentido deliberar; o mantener y promover –y considerarlos socialmente importantes- espacios no regidos por un tipo de productividad y por un tipo de eficiencia, e incluso por fuera de todo tipo de cálculo o de justificación eficientista; espacios legítimos donde primen otras relaciones que no sean las de los consumidores donde el producto es definido desde el marketing o las de los usuarios-administrados donde el que lo define es un Estado autoritario que reduce la participación a las encuestas de opinión. A diferencia

de Hayek, pensamos que no sólo la “investigación pura” debe “gozar de este privilegio” y que, además, liberarse de la racionalidad eficientista, del mercado global y del consumismo no debería ser visto como un “privilegio”.

## Postdata

En el 2004 la Ministra Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, una vez reorganizada la educación básica, reorientó su accionar hacia la educación superior. Utilizó sus influencias para conseguir la mayoría de los votos en el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia e inició una profunda reestructuración de la universidad pública líder en el país a manera de experimento, como hizo en Bogotá con la educación básica. Una vez con las mayorías en el mayor órgano decisorio y como presidenta del Consejo en dos años impuso un rector desconociendo la votación mayoritaria de los diferentes estamentos, cambió las reglas de juego para la elección de rector y decanos, el Estatuto general y la misión de la universidad, los estatutos de personal docente, administrativo y estudiantil (todos ellos recién reformados dos años antes), creó una gerencia y realizó una profunda reforma académica donde todos los programas –hasta los de los doctorados– deben formularse en términos de competencias; quiso obligar a pensionarse masivamente a los docentes para abrir vacantes para una “renovación generacional” y convocó a dos oposiciones donde no se tuvieron en cuenta las necesidades de las facultades; igualmente intentó una reorganización fusionando departamentos y facultades para economizar puestos directivos y administrativos. Las universidades públicas en el país, en el quinto país del mundo con la educación superior más privatizada, venían siendo ahogadas presupuestalmente desde comienzos de los años 90 y recientemente se había impuesto una modalidad de asignación de recursos en función de la productividad en cobertura y en “calidad”, medida en buena parte por los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas denominadas ECAE, administradas por el profesor Daniel Bogoya, el mismo que manejó las pruebas de competencias en la educación básica desde 1998. En la actualidad el profesor Bogoya se inscribió como candidato a la rectoría en la designación para el periodo 2006-2008. Igualmente Planeación Nacional comunicó oficialmente que la universidad debía asumir el pasivo pensional con recursos propios, lo cual llevaría a la quiebra de la universidad si el Consejo de Estado no se pronuncia en contra, como está sucediendo en estos momentos en la Universidad del Atlántico en la ciudad de Barranquilla.

Las “reformas” universitarias siguen igualmente los lineamientos de Hayek (el Estado debe financiar únicamente la investigación de punta, que no es rentable, y formar a los investigadores) y aplican las fórmulas consignadas en los documentos del BID: reducción de los pregrados (el rector dijo que “estamos enseñando demasiado” ante la prensa) y de la inversión en ellos, manejo de maestrías y especializaciones con criterios de mercado y concentración de los recursos en la investigación de punta y en los doctorados. La misión de la Universidad Nacional de Colombia ya no es una universidad al servicio de un proyecto de país, sino que debe convertirse en una “universidad de posgrados” que produzca conocimiento para el *Knowledge Global Market* financiado con recursos públicos.

Durante más de dos años profesores y estudiantes produjimos comunicados, asistimos a debates, mostramos nuestro rechazo a las reformas y a la forma autoritaria como se impusieron, pero todo siguió su curso pues con el cambio en los mecanismos en la toma de decisiones todas las reformas y el mismo autoritarismo fueron legales, dejando a los opositores en la ilegalidad. La sede de Medellín a mediados de 2005 se declaró en

asamblea permanente pero, ante la falta de respuesta de las otras sedes, regresó a la normalidad. A finales de 2005 unos tres mil estudiantes (de los veinticinco mil) de la sede de Bogotá empezaron a bloquear pacíficamente los edificios y a movilizarse por tres decisiones que hicieron rebosar la copa: el traslado de los hatos e invernaderos de ciencias agropecuarias, el anuncio de la fusión de facultades y la reducción de todas las carreras de pregrado a cuatro años (en un sistema educativo que sólo tiene once grados en la básica, no como en España que tiene doce). En un país en guerra como Colombia, y con una tradición de lucha universitaria desde los años sesenta (el cura guerrillero Camilo Torres, era sociólogo y profesor de la Universidad), se esperaba un enfrentamiento de consecuencias desastrosas. Sin embargo los estudiantes se movilaron masiva y pacíficamente, con manifestaciones que parecían desfiles de carnaval, colocaron claveles en las tanquetas de la policía antidisturbios y no hubo ni una sola agresión física por parte del estudiantado (sí de la policía). Unos cuatrocientos profesores (de los tres mil) se vincularon tardíamente al movimiento. La universidad se cerró por mes y medio y actualmente se ha reabierto pero con cierta irregularidad académica y con frecuentes movilizaciones. Un grupo reducido de docentes y estudiantes a favor de la reforma se han organizado en torno a las directivas y han monopolizado la opinión de los medios de comunicación de la universidad (radio, periódicos). La mayoría de estudiantes y profesores callan y, cuando hay movilizaciones, no hacen presencia en la universidad. La Universidad Nacional, que en buena parte fue cómplice de las reformas en la educación básica –como hemos mostrado en este trabajo- recibe ahora el mismo tratamiento por parte del gobierno.

Entrar en más detalles sería otro trabajo, pero era necesario mencionar esta situación que ha estado presente mientras escribía la tesis y que me afectó laboral y personalmente. Mientras analizaba las reformas en la educación básica en los últimos diez años ví como se aplicaban las mismas fórmulas, estrategias y tácticas en mi universidad. En ese contexto, y en medio del activismo y el debate, es difícil hablar de “objetividad”, y tal vez se comprenda más fácilmente cierto tono en algunos párrafos y el sesgo inevitable del trabajo. No sé si, a pesar de mis esfuerzos, y como diría Pierre Bourdieu al referirse a las ciencias sociales, habré logrado zafarme un poco de ser pensado por un Estado que creo pensar.

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce. 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven: Yale University Press.
- Acquarone, Alicia, y Silvina Caleri. 1999. "Liberalismo, Estado y Democracia : Algunas precisiones," en *Anuario*:313-321. [www.educar.org](http://www.educar.org).
- Álvarez Gallego, Alejandro. 1995. ... *Y la escuela se hizo necesaria. En busca del sentido actual de la escuela*. Bogotá: Magisterio.
- Altwater, Elmar. 2000. "El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica," en *Zona abierta* 92-93:7-60
- Avalos, Beatrice. Editor. 1989. *Enseñando a los hijos de los pobres. Un estudio etnográfico de América Latina*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Alvariño, C., S. Arzola, José Joaquín Brunner, M. O. Recart, y R. Vizcarra. 2000. "Gestión escolar : un estado del arte de la literatura," en *Revista Paideia*:15-43
- Arendt, Hannah. 1993. *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Baba, Marietta L. 1996. "Organizational culture," en *The encyclopedia of cultural anthropology*, vol. 3. Editado por D. Levinson, M. Ember, y i. Human Relations Area Files, p. 891-895. New York: Macmillan : New York : Henry Holt
- Ball, Stephen J. 1989. *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós - MEC.
- . 1990. *Politics and policy making in education : explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- . 2001. "Tendencias en el uso de los operativos de evaluación en los '90. Entrevista con Stephen Ball. Realizada por Silvina Gvirtz," en *Propuesta Educativa* 24:38-40
- Bandt, Jacques de. 1994. "De l'économie des biens à l'économie des services : la production de richesses dans et par les services," en *Relations de service, marchés de services*. Editado por J. d. Bandt y J. Gadrey, p. 309-338. Paris: CNRS
- Bardisa Ruiz, Teresa. 1997. "Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares," en *Revista Iberoamericana de Educación*:13-52
- . 1995. "La dirección escolar: conflictos y resistencias," en *De aquí y de allá. Textos sobre la institución educativa y su dirección*. Editado por G. Frigerio, p. 51-75. Buenos Aires: Kapelusz
- Barnett, Ronald. 2001. *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Bartolomé Pina, Margarita. 1986. "La investigación cooperativa," en *Educar*:51-78
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management : Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press - Russell Sage Foundation.
- Bate, S. P. 1997. "Whatever happened to organizational anthropology? A review of the field of organizational ethnography and anthropological studies," en *Human Relations* 50:1147(29)

- Beck, Ulrich. 2000. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Becker, G. 1964. *Human Capital : A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Bennett, Kathleen P., y Margaret D. LeCompte. 1990. *The way schools work. A sociological analysis of education*. New York - London: Longman.
- Bericat, Eduardo. 1998. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Ariel.
- Bernstein, Basil. 1985. "Clasificación y enmarcación del conocimiento educativo," en *Revista Colombiana de Educación* 15
- . 1996. "Discurso pedagógico: un análisis sociológico," en *Congreso Internacional de Educación "Educación, crisis y utopías"*. Tomo 1: *Análisis político y propuestas pedagógicas*, vol. 1. Editado por Facultad de Filosofía y Letras y Universidad de Buenos Aires, p. 20-31. Buenos Aires: Aique - UBA
- Betancur Mejía, G. 1984. *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Blase, Joseph. 1998. "The Micropolitics of Educational Change," en *International Handbook of Educational Change*. Editado por A. Hargreaves, p. 544-557. London: Kluwer
- . 2000. "La micropolítica de la enseñanza," en *La enseñanza y los profesores. II. La enseñanza y sus contextos*, vol. 2. Editado por B. J. Biddle, T. L. Good, y I. F. Goodson, p. 253-289. Barcelona: Paidós
- Blau, Peter M. 1977. "Organizaciones. I. Teorías," en *Enciclopedia internacional de ciencias sociales*. Editado por D. L. Sills, p. 469-475. Madrid: Aguilar
- Blumer, Herbert. 1982. *El interaccionismo simbólico : perspectiva y método*. Barcelona: Hora.
- Bobbio, Norberto. 1980. "Pubblico/privato," en *Enciclopedia*. Editado por R. Romano, p. 401-415. Torino: Giulio Einaudi
- Bodnar, Yolanda, José Muñoz Martínez, y ed. 1990. *Etnoeducación. Conceptualización y ensayos*. Bogotá: Programa de Etnoeducación (MEN) - PRODIC.
- Bolaños, Graciela, Abelardo Ramos, Joanne Rappaport, y Carlos Miñana Blasco. 2004. *¿Qué pasaría si la escuela...? 30 años de construcción de una educación propia*. Popayán: Consejo Regional Indígena del Cauca - Terre des Hommes.
- Boli, John, Francisco O. Ramírez, y John W. Meyer. 1990. "Explicación de los orígenes y el desarrollo de la educación de masas," en *Nuevos enfoques en educación comparada*. Editado por P. G. Altbach y G. P. Kelly, p. 123-152. Madrid: Mondadori
- Boltanski, Luc, y Ève Chiapello. 2002. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Bonal, Xavier. 1998. *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona: Paidós.
- Borrell Felip, N. 1988. "Evaluación de centros escolares," en *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. La gestión en los centros educativos*, vol. 2, p. 85-93. Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- Borrell, Joan. 1999. "Ferry, Durkheim, idéntica lucha," en *Educación y sociología*. Editado por É. Durkheim, p. 137-188. Barcelona: Altaya

- Boudon, Raymond, Charles-Henri Cuin, y Alain Massot. 2000. *L'axiomatique de l'inégalité des chances*. Paris: L'Harmattan.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre. 1993. "Los poderes y su reproducción," en *Lecturas de antropología para educadores : el ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Editado por H. M. Velasco Maillo, F. J. García Castaño, y Á. Díaz de Rada, p. 389-429. Madrid: Trotta
- Bourdieu, Pierre, y J. C. Passeron. 1977. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- Bourne, Richard, Brian MacArthur, y National Union of Teachers. 1970. *The Struggle for Education : A pictorial history of popular education and the National Union of Teachers 1870-1970*. New York: Philosophical Library.
- Bowles, S., y H. Gintis. 1998. "Agency and Efficiency Wage Theory," en *Education: the Complete Encyclopedia (CD-ROM)*. Editado por T. Husén, T. N. Postlethwaite, B. R. Clark, y G. Neave. Oxford: Pergamon Press - Elsevier Science
- Bressoux, P. 1995. "Les effets du contexte scolaire sur les acquisitions des élèves : effet-école et effets-classes en lecture," en *Revue Française de Sociologie*:273-294
- Brown, Phil. 1997. "The third wave : education and the ideology of parentocracy," en *Education : Culture, Economy and Society*. Editado por A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, y A. S. Wells. Oxford: Oxford University Press
- Brunner, José Joaquín. 2000. *Globalización y el futuro de la educación : tendencias, desafíos y estrategias*. UNESCO
- Bulle, Nathalie. 2000. *Sociologie et éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Burki, Javed, y Guillermo E. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus : institutions matter*. Washington: The World Bank.
- Bush, Tony. 1989. "The nature of theory in educational management," en *Managing education : theory and practice*. Editado por T. Bush, p. 1-10. Milton Keynes: Open University Press
- Bustamante Zamudio, Guillermo. Editor. 2002. *El concepto de competencia II: Una mirada interdisciplinar*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Pedagogía.
- Bustamante Zamudio, Guillermo, y Luis Guillermo Díaz Monroy. 2003. *Factores asociables al desempeño de los estudiantes. Ilustrado para la evaluación de impacto del plan de universalización, en el área de lenguaje*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cabin, Philippe, y ed. 1999. *Les organisations. État des savoirs*. Auxerre Cedex: Sciences Humaines Éditions.
- Calvo, Beatriz. 1992. "Etnografía de la educación," en *Nueva Antropología*:9-25
- Calvo de Saavedra, Ángela. 1994. "La modernidad en sus desplazamientos," en *Revista Colombiana de Psicología* 3:37-42
- Carnoy, Martin. Editor. 1995. *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2 edición. Cambridge, UK: Pergamon.
- . 2000. "School Choice? Or is it Privatization?," en *Educational Researcher* 29:15-20. <http://www.aera.net/pubs/er/arts/29-07/carnoy01.htm>.
- . 2001. "La privatización ¿mejora las escuelas?," en *Propuesta Educativa* 24:53-57
- Caro, Blanca Lilia. 2000. "Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3º y 5º de primaria en Bogotá," en *Coyuntura Social*

- Casassus, J. 1999. "Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación : ¿mitos o realidades?," en *Propuesta Educativa* 21:89-95
- Cataño, Gonzalo. 1989. *Educación y estructura social : Ensayos de sociología de la educación*. Bogotá: Asociación Colombiana de Sociología : Plaza & Janés.
- Cefaï, Daniel, y Dominique Pasquier. Editors. 2003. *Les sens du public. Publics politiques, publiques médiatiques*. Paris: PUF.
- CEPAL, y UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL - UNESCO.
- Certeau, Michel de. 1990. *L'invention du quotidien. I. Arts de faire*, 2 edición. Vol. 1. Paris: Gallimard.
- Coleman, J. S., T. Hoffer, y S. Kilgore. 1982. *High School Achievement*. New York: Basic Books.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1997. *Documento CONPES 2952. Autorización a la Nación para la contratación de un crédito externo con la Banca Multilateral para financiar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa. Versión aprobada*. Bogotá.
- . "Un plan educativo para la paz," en *Educación y Cultura*. Editado por D. N. d. Planeación: UPN
- Colombia. Ministerio de Educación Nacional. 2002. *Memorias de la Educación: julio del 2000 a agosto del 2002*. MEN
- Colombia. Secretaría de Educación del Distrito Capital. 1998. *Plan sectorial de educación 1998-2001*. Bogotá: SED.
- Collins, Randall. 1989. *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y de la estratificación*. Madrid: Akal.
- Cookson, Peter W. Jr., y Charlotte Shube Lucks. 2000. "La nueva política de la enseñanza," en *La enseñanza y los profesores II. La enseñanza y sus contextos*, vol. 2. Editado por B. J. Biddle, T. L. Good, y I. F. Goodson, p. 291-306. Barcelona: Paidós
- Coombs, Fred S. 1983. "Education Policy," en *Encyclopedia of Policy Studies*. Editado por S. S. Nagel, p. 589-616. New York: Marcel Dekker
- Coombs, Philip H. 1971. *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.
- Coraggio, José Luis. 1998. "Las propuestas del Banco Mundial para la educación : ¿Sentido oculto o problemas de concepción?," en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Editado por J. L. Coraggio y R. M. Torres. Buenos Aires - Madrid: Miño y Dávila Editores. [www.educ.ar](http://www.educ.ar).
- . 2001. "Universities and National Knowledge-based Development. An Alternative to a Global Knowledge Bank," en *Knowledge, Research and International Cooperation*. Editado por W. Gmelin, K. King, y S. McGrath. UK: University of Edinburgh
- Cosse, Gustavo. 1999. "El sistema de voucher educativo : una nueva y discutible panacea para América Latina," en *Propuesta Educativa* 20:51-65
- Chaparro, Martha de, Renán Calderón, y Ministerio de Educación Nacional. 1997. "Criterios generales para la evaluación, formación y selección de rectores(as)," pp. 68. Bogotá
- Chauvière, Michel, y Jacques T. Godbout. 1992. "Conclusion : L'usager entre le marché et la citoyenneté," en *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Editado por M. Chauvière y J. T. Godbout, p. 307-327. Paris: L'Harmattan

- Cháves, Milcíades, y colaboradores. 1973. "Educación y estructura social en Nariño," en *Educación y sociedad en Colombia : lecturas de sociología de la educación*. Editado por G. Cataño, p. 18-24. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional
- Chiappe, Clemencia. 1998. "El impacto de la descentralización sobre la calidad del servicio escolar," en *Educación y ciudad*:108-123
- Chubb, J., y T. Moe. 1990. *Politics, markets and America's schools*. Washington DC.: Brookings Institute.
- Dale, Robert. 2002. "Globalización : ¿un nuevo mundo para la educación comparada?," en *Formación del discurso en la educación comparada*. Editado por J. Schriewer, p. 69-90. Barcelona: Pomares
- De Tommasi, Livia, Mirian Jorge Warde, Sérgio Hadad, y ed. 1996. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Deleuze, Gilles. 1995. *Conversaciones*. Valencia: Pre-Textos.
- Deleuze, Gilles, y Félix Guattari. 1988. *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.
- Delgado Ruiz, Manuel. 1998. *Diversitat i integració. Lògica i dinàmica de les identitats a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- . 1999. *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona: Anagrama.
- Derouet, Jean-Louis. 1997. "La evolución de la sociología de la educación en Francia," en *Políticas, instituciones y actores en educación*. Editado por G. Frigerio, M. Poggi, y M. Giannoni, p. 79-86. Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinarios - Novedades Educativas
- . 2000. "Una science de l'administration scolaire est-elle possible? Réflexions autour de la circulation des savoirs entre recherche, politique et administration," en *Revue Française de Pédagogie* 130:5-14
- Dewey, John 1958. *El público y sus problemas* Buenos Aires: Ágora.
- Díaz Barriga, Ángel. Editor. 1993. *El examen: Textos para su historia y debate*. México: CESU - UNAM - Plaza y Valdés.
- Díaz de Rada, Ángel. 1996. *Los primeros de la clase y los últimos románticos. Una etnografía para la crítica de la visión instrumental de la enseñanza*. Madrid: Siglo XXI.
- Douglas, Mary. 1996. *Cómo piensan las instituciones, Madrid: Alianza Universidad*. Madrid: Alianza.
- Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*. Paris: La Découverte.
- Drori, Israel. 2000. *The Sew Line. Arab Workers and Jewish Managers in the Israeli Textile Industry*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.
- Duarte Agudelo, Jesús. 2003. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Clío - Universidad de Antioquia - Universidad Nacional de Colombia.
- Dubet, François, y Danilo Martuccelli. 2000. "Sociologie de l'expérience scolaire," en *Sociology of education : major themes*. Editado por S. J. Ball, ed., p. 1713-1733. London: Routledge
- Dubet, François, O. Cousin, y J-Ph. Guillemet. 1989. "Mobilisation des établissements et performances scolaires. Le cas des collèves," en *Revue Française de Sociologie*:235-256
- Durkheim, Émile. 1999. *Educación y sociología*. Barcelona: Altaya.
- Dutercq, Yves. 2000. "Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives," en *Revue Française de Pédagogie* 130:143-170
- Escuela Nacional Sindical. 2005. *Informe sobre la violación a los derechos humanos de los sindicalistas colombianos*. Enero 1 a diciembre 31, 2004. Escuela Nacional Sindical

[http://www.ens.org.co/aa/img\\_upload/40785cb6c10f663e3ec6ea7ea03aaa15/INFORMEFINAL2004VIOLACIONESCONTRASINDICALISTASCOLOMBIANOSII.doc](http://www.ens.org.co/aa/img_upload/40785cb6c10f663e3ec6ea7ea03aaa15/INFORMEFINAL2004VIOLACIONESCONTRASINDICALISTASCOLOMBIANOSII.doc).

- Estrada Álvarez, Jairo. 2004. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá: Aurora.
- Ezpeleta, Justa. 1996. "La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina," en *Coloquio: La dirección de la escuela. Memorias*. Editado por F. Polar, p. 83-98. Caracas: Fundación Polar
- Ezpeleta, Justa, y Alfredo Furlán. 1992. *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCO - OREALC.
- Fals Borda, Orlando. 1962. *La educación en Colombia : bases para su interpretación sociológica. Monografías Sociológicas ; No.11*. Bogotá: Facultad de Sociología - Universidad Nacional de Colombia.
- . 1973. "La educación formal en Saucío," en *Educación y sociedad en Colombia : lecturas de sociología de la educación*. Editado por G. Cataño, p. 120-126. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional
- Farrell, J. P. 1998. "Social Equality and Educational Expansion in Developing Nations," en *Education: the Complete Encyclopedia (CD-ROM)*. Editado por T. Husén, T. N. Postlethwaite, B. R. Clark, y G. Neave. Oxford: Pergamon Press - Elsevier Science
- Fernández Enguita, Mariano. 1992. *Poder y participación en el sistema educativo*. Barcelona: Paidós.
- Foucault, Michel. 1990. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión* 18 edición. México: Siglo Veintiuno.
- Friedberg, Erhard. 1997. *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, 2 edición. Paris: Seuil.
- Friedman, Milton. 1955. "The Role of Government in Education," en *Economics and the Public Interest*. Editado por R. A. Solo, p. 123-145. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press
- Friedman, Milton, y Rose Friedman. 1998. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Bogotá: Grijalbo.
- Frigerio, Graciela. 1997. "Políticas, instituciones y actores. Deconstruyendo el recetario," en *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión*, vol. 2. Editado por Á. Díaz, p. 35-55. México: COMEI - DIE
- Frigotto, Gaudêncio. 2002. "Trabajo, tecnología y relaciones humanas," en *Cuadernos de pedagogía* 309:78-80
- Fuchs, Stephan. 2001. "Beyond Agency," en *Sociological Theory* 19:24-40
- Fundació Solidaritat. 2005. "Observatori Solidaritat. República de Colombia," Universitat de Barcelona.<http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/indiceobs.htm>.
- Furlán, Alfredo. 1992. "La gestión pedagógica. Polémicas y casos," en *La gestión pedagógica de la escuela*. Editado por J. Ezpeleta y A. Furlán, p. 138-175. Santiago: UNESCO - OREALC
- Galeano Corredor, Janneth. 2004. Experiencia como docente en un colegio privado de convenio de Ciudad Bolívar, Bogotá. Reflexiones sobre políticas educativas y la realidad académica de los jóvenes populares dentro del contexto de la globalización. Pregrado, Universidad Nacional de Colombia.
- García Guadilla, Carmen. 1987. *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socio-educativa*. Caracas: Tropykos.
- García Villegas, Mauricio. Editor. 2001. *Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Gentili, Pablo. 1996. "Neoliberalismo e educação : manual do usuário," en *Escola S. A. : Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Editado por T. T. d. Silva y P. Gentili, p. 9-49. Brasília: CNTE
- George, Susan. 1999. "Breve historia del neoliberalismo : veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural." *Conferencia sobre Soberanía Económica en un Mundo Globalizado, Bangkok, 1999*.  
<http://www.zmag.org/CrisesCurEvts/Globalism/george.htm>.
- Geuss, Raymond. 2001. *Public Goods, Private Goods*: Princeton U. Press.
- Gewirtz, Sharon, Stephen J. Ball, y Richard Bowe. 1995. *Markets, choice, and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Gibbons, Michael. 1997. *La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Pomares - Corredor.
- Gimeno Sacristán, José. 1998. *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.
- . 2000. *La Educación obligatoria : su sentido educativo y social*. Madrid: Morata.
- Giner de los Ríos, F. 1993. "O educación, o exámenes," en *El examen: Textos para su historia y debate*. Editado por Á. Díaz Barriga, p. 72-82. México: CESU - UNAM - Plaza y Valdés
- Glaser, R. 1976. "Components of a psychology of instruction. Toward a Science of Design," en *Review of Educational Research* 46:1-24
- Glasman, D. 1992. "'Padres' o 'familias' : crítica a un vocabulario genérico," en *Educación y Sociedad*:105-125
- Godbout, Jacques T., y Alain Caillé. 1997. *El espíritu del don*. México: Siglo XXI.
- González Placer, Fernando. 1998. "El currículum multicultural: ¿una nueva figura del fundamentalismo escolar?," en *Contra el fundamentalismo escolar. Reflexiones sobre educación, escolarización y diversidad cultural*. Editado por E. Santamaría y F. González Placer, p. 25-36. Barcelona: Virus
- González Ramírez, Teresa. Editor. 2000. *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*. Málaga: Aljibe.
- Goodson, Ivor F. 1995. *Historia del currículum. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Granja Castro, Josefina. 1992. "Despuntos: notas para "problematizar" lo normativo y la gestión," en *La gestión pedagógica de la escuela*. Editado por J. Ezpeleta y A. Furlán, p. 117-138. Santiago: UNESCO/OREALC
- Greenwood, Davydd J. 2000. "De la observación a la investigación-acción participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas," en *Revista de Antropología Social*:27-49
- Gregory, C. A. 1994. "Exchange and reciprocity," en *Companion Encyclopedia of Anthropology*. Editado por T. Ingold, p. 911-939. London: Routledge
- Gusterson, Hugh. 1996. *Nuclear Rites. A Weapons Laboratory at the End of the Cold War*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gutiérrez de Pineda, Virginia. 1973. "Educación y mundo rural," en *Educación y sociedad en Colombia : lecturas de sociología de la educación*. Editado por G. Cataño, p. 49-87. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional
- Guttman, Amy. 2001. *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona: Paidós.

- Hanson, E. Mark. 1989. "Decentralization and Regionalization in Educational Administration : Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain," en *Comparative Education Review* 25
- Hanson, F. Allan. 1993. *Testing testing. Social consequences of the examined life*. Berkeley: U. of California Press.
- Hayek, Friedrich von. 1997. *Los fundamentos de la libertad*. Barcelona: Folio.
- Helg, A. 1987. *La educación en Colombia 1918-1957*. Bogotá: CEREC.
- Henderson, Hazle. 1996. "Informal economy," en *Encyclopedia of the Future*. Editado por K. Molitor, p. 474-476. New York: McMillan
- Hodson, Randy. 1998. "Organizational ethnographies : an underutilized resource in the sociology of work," en *Social Forces* 76:1173(36)
- Hoodfar, Homa 1997. *Between Marriage and the Market. Intimate Politics and Survival in Cairo*. Berkeley, CA: Univ. of California Press.
- Howe, K. R. 1998. "Equality of Educational Opportunity: Philosophical Issues," en *Education: the Complete Encyclopedia (CD-ROM)*. Editado por T. Husén, T. N. Postlethwaite, B. R. Clark, y G. Neave. Oxford: Pergamon Press - Elsevier Science
- Hunter, Ian. 1998. *Repensar la escuela: Subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Jeannot, Gilles. 1998. *Les usagers du service public*. Paris: PUF.
- Jimenez, Emmanuel, Marlaine E. Lockheed, Donald Cox, Eduardo Luna, Vicente Paqueo, M. L. de Vera, y Nongnuch Wattanawaha. 1995. *Public and Private Secondary Education in Developing Countries. A Comparative Study*. The World Bank 309
- Jimeno, Myriam, y Adolfo Triana Antorveza. 1985. *Estado y minorías étnicas en Colombia. Cuadernos del Jaguar*. Bogotá: FUNCOL.
- Junguito, Roberto, y Hernán Rincón. 2004. "Política fiscal en el siglo XX." *Seminario Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana, Bogotá, 2004*
- Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfaomega - Cambio.
- Kalmanovitz, Salomón, y Enrique López E. 2004. "El desarrollo de la agricultura en el siglo XX." *Seminario Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana, Bogotá, 2004*
- Kilpatrick, William Heard. 1918. "The Project Method," en *Teachers College Record* 19:320-335
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. 1998. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. UNESCO - OREALC
- . 2000. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Segundo informe*. UNESCO - OREALC
- Landsheere, Gilbert de. 1993. "Crítica a los exámenes," en *El examen: Textos para su historia y debate*. Editado por Á. Díaz Barriga, p. 271-293. México: CESU - UNAM - Plaza y Valdés
- Larrosa, Jorge. 1998. "¿Para qué nos sirven los extranjeros?," en *Contra el fundamentalismo escolar. Reflexiones sobre educación, escolarización y diversidad cultural*. Editado por E. Santamaría y F. González Placer, p. 51-71. Barcelona: Virus
- Lassibille, Gérard, y María Lucía Navarro Gómez. 2004. *Manual de economía de la educación. Teoría y casos prácticos*. Madrid: Pirámide.
- Lauder, H., y D. Hughes. 1999. *Trading in futures. Why markets in education don't work*. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.

- Le Grand, J. 1989. *Market Socialism*. Oxford: Oxford U. Press.
- LeGoff, Jean-Pierre. 1994. "El mito de la empresa," en *Revista Colombiana de Psicología*:43-47
- Levinson, Bradley A., y Dorothy C. Holland. 1996. "The Cultural Production of the Educated Person : An Introduction," en *The Cultural Production of the Educated Person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*. Editado por B. A. Levinson, D. E. Foley, y D. C. Holland, p. 1-54. New York: State University of New York
- Lieberman, Myron. 1993. *Public education. An autopsy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Lomnitz, Larissa Adler. 1994. *Redes sociales, cultura y poder : ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- Lozano Seija, Claudio. 1994. *La educación en los siglos XIX y XX*. Madrid: Síntesis.
- Luckmann, Thomas. 1996. *Teoría de la acción social*. Barcelona: Paidós.
- Mabilon-Bonfils, Béatrice, y Laurent Saadoun. 2001. *Sociologie politique de l'école*. Paris: PUF.
- Maldonado Tapias, Rafael. 1999. *Historia de la arquitectura escolar en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mandeville, Bernard. 1982. *La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la prosperidad pública*. México: FCE.
- March, James G. 1988. *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Marsden, David. 1994. "Indigenous management and the management of indigenous knowledge," en *Anthropology of organizations*. Editado por S. Wright, p. 41-55. London: Routledge
- Martínez Boom, Alberto, Carlos E. Noguera, y Jorge Orlando Castro. 2003. *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*, 2 edición. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional - Magisterio.
- Martínez Boom, Alberto, Carlos E. Noguera R., y Jorge Orlando Castro V. 1996a. *Educación, poder moral y modernización. Historia de la acción educativa de la Fundación Social (1911-1961)*. Vol. 1. Bogotá: Fundación Social.
- . 1996b. *Educación, poder moral y modernización. Historia de la acción educativa de la Fundación Social (1962-1992)*. Vol. 2. Bogotá: Fundación Social.
- Maureira T., Fernando. 1997. *Aportes de la investigación anglosajona y francesa a la gestión escolar* 3
- Mauss, Marcel. 1924. *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*.
- McMeekin, R. W. 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean. Technical Study*. UNESCO EDU-104
- Medina Rubio, R. 1988. "Fuentes fundamentales de conflicto en las organizaciones escolares," en *II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Educación. Área II. La gestión en los centros educativos, tomo II*, vol. 2, p. 107-124. Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- Mény, Yves, y Jean-Claude Thoening. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, John W., D. H. Kamens, y A. Benavot. 1992. *School Knowledge for the Masses : World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*. London: The Falmer Press.
- Meyer, John W., y Francisco O. Ramírez. 2002. "La institucionalización mundial de la educación," en *Formación del discurso en la educación comparada*. Editado por J. Schriewer, p. 91-111. Barcelona: Pomares
- Merlin-Kajman, Hélène. 2003. "Le public: quelques réflexions historiques," en *Les sens du public. Publics politiques, publiques médiatiques*. Editado por D. Cefaï y D. Pasquier, p. 101-112. Paris: PUF

- Mill, John Stuart. 1909. *On Liberty. Harvard Classics, vol. 25*: P.F. Collier & Son.
- Miller, P. J. 1973. "Factories, monitorial schools and Jeremy Bentham : the origins of the 'management syndrome' in popular education," en *Journal of Educational Administration and History*:10-20
- Mincer, J. 1958. "Investment in human capital and personal income distribution," en *The Journal of Political Economy* 66:281-302
- Miñana Blasco, Carlos. 1999. *En un vaivén sin hamaca. La cotidianidad del directivo docente*. Bogotá: Programa RED - Universidad Nacional de Colombia.
- . 2000. "Interdisciplinariedad y currículo : un estado del arte," en *Interdisciplinariedad y currículo : proyectos escuela - universidad*. Editado por C. Miñana Blasco. Bogotá: Programa RED - Universidad Nacional de Colombia
- . 2004. "¿Tiene sentido hoy hablar de políticas públicas en educación artística? ." *IX Foro Pedagógico Distrital, Bogotá, 2004*, p. 24.[http://www.unal.edu.co/red/articulos\\_ponencias.htm](http://www.unal.edu.co/red/articulos_ponencias.htm).
- Miñana Blasco, Carlos, y Equipo del Programa RED 2002. "Currículo e interdisciplinariedad en los colegios de Bogotá: educación ambiental y educación ciudadana y urbana," en *Interdisciplinariedad y currículo : proyectos escuela - universidad*. Editado por C. Miñana Blasco, p. 171-190. Bogotá: Programa RED - Universidad Nacional de Colombia
- Miñana Blasco, Carlos, y José Gregorio Rodríguez. 1999. *Audiovisuales educativos en Santafé de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia - IDEP
- Misztal, Barbara A. 2001. "Normality and Trust in Goffman's Theory of Interaction Order," en *Sociological Theory* 19:312-324
- Montenegro, Armando, y Rafael Rivas Mallarino. 2005. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.
- Múnera Ruiz, Leopoldo. 2001. "La tragedia de lo público," en *Trans* 1:224-243
- Muñoz Vila, Cecilia, y Ximena Pachón. 1996. *La aventura infantil a mediados de siglo. Los niños colombianos enfrentan cambios sociales, educativos y culturales que marcarán su futuro*. Bogotá: Planeta.
- Musgrove, Frank. 1982. *Education and anthropology : other cultures and the teacher*. New York: Wiley.
- Narodowski, M., y M. Andrada. 2001. "Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el sistema educativo argentino : el caso de la provincia de Buenos Aires," en *Propuesta Educativa* 24:41-52
- Ogbu, John U. 1993. "Etnografía escolar. Una aproximación a nivel múltiple," en *Lecturas de antropología para educadores. El ámbito de la antropología de la educación y de la etnografía escolar*. Editado por H. M. Velasco Maillo, p. 95-126. Madrid: Trotta
- Okongwu, Anne Francis, y Joan P. Mencher. 2000. "The anthropology of public policy : shifting terrains," en *Annual Review of Anthropology*:107-124
- Oliveros Fortiche, Diana Esperanza 1999. *La escuela yukpa: una mirada desde lo local a las políticas de etnoeducación en Colombia*. Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia.
- Patrinos, Harry Anthony, y World Bank. 1999. "Market Forces in Education." *Education: the Point of View of the Economists, Donostia-San Sebastián, España, 1999*  
[http://www.ifc.org/edinvest/Market\\_HP.doc](http://www.ifc.org/edinvest/Market_HP.doc).
- Peña Borrero, Margarita. 2005. *Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998 – 2003*. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación

- Pérez Gómez, Ángel I. 1998. *La Cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Pérez, Jesús Hernando, y et al. 1998. "Proyecto Educativo Institucional. Gestión y autonomía en Santafé de Bogotá," en *Educación y ciudad*:6-15
- Perrow, Charles. 1977. "Organizaciones. II. Objetivos de las organizaciones," en *Enciclopedia internacional de ciencias sociales*. Editado por D. L. Sills, p. 475-480. Madrid: Aguilar
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Piéron, Henry. 1963. *Examens et docimologie*. Paris: P.U.F.
- Piñeros Jiménez, Luis Jaime. 2002. "La teoría de la eficacia escolar," en *Experiencias pedagógicas exitosas en instituciones educativas con estudiantes de alto logro cognitivo*. Editado por M. d. E. N.-. UNESCO. Bogotá
- Postlethwaite, T. Neville. 1993. "Torsten Husén (1916-)," en *Perspectivas* XXIII:677-686
- Puelles Benítez, Manuel de. 2002. "Estado y Educación : una relación histórica," en *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*. Editado por A. Ruiz, p. 17-48. Madrid: Biblioteca Nueva
- Queiroz, Jean-Manuel de. 2001. *L'école et ses sociologies*. Paris: Nathan.
- Quéré, Louis. 2003. "Le public comme forme et comme modalité d'expérience," en *Les sens du public. Publics politiques, publiques médiatiques*. Editado por D. Cefaï y D. Pasquier, p. 113-134. Paris: PUF
- Ramírez, Francisco O., y John Boli. 1987. "The political construction of mass schooling : European origins and worldwide institutionalization," en *Sociology of Education* 60
- Rawls, John. 1996. *Liberalismo político*. Madrid: Crítica.
- Reichel-Dolmatoff, Gerardo, y Alicia Reichel-Dolmatoff. 1961. *The people of Aritama : the cultural personality of a Colombian Mestizo village*. Chicago ; London: University of Chicago Press : Routledge.
- Roca Girona, Jordi. 1998. *Antropología industrial y de la empresa*. Barcelona: Ariel.
- Rockwell, Elsie. 1985. "Etnografía y teoría en la investigación educativa," en *Cuadernos del Seminario Nacional de Investigación en Educación*. Editado por CIUP, p. 29-56. Bogotá: CIUP - Universidad Pedagógica Nacional
- . 1991. "Etnografía y conocimiento crítico de la escuela en América Latina," en *Perspectivas*:171-181
- . Editor. 1995. *La escuela cotidiana*. México: FCE.
- Rodríguez, Abel, y Germán Toro. 1991. "Por una reforma democrática de la educación," en *Educación y Cultura*:23-29
- Rojas, A. 1997. "¿De la resignación al asentamiento?," en *Políticas educativas nacionales y regionales*. Editado por M. Noriega, p. 17-22. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa - Universidad Pedagógica Nacional
- Rosas Vega, Gabriel, y et al. 1996. *Racionalización del gasto público en educación*. Departamento Nacional de Planeación
- Roth Deubel, André-Noël. 2003. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rueda Beltrán, Mario, y ed. 1994. *La etnografía en educación. Panorama, prácticas y problemas*. México: UNAM.
- Sáenz Obregón, Javier, Óscar Saldarriaga Vélez, y Armando Ospina López. 1997. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Vol. 2. Medellín: Foro Nacional por Colombia - Uniandes - U. de Antioquia.
- Safa, Patricia. 1991. *¿Por qué enviamos a nuestros hijos a la escuela? Socialización infantil e identidad popular*. México: Grijalbo.

- Sánchez Ferrer, Leonardo. 1996. "Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo : un estado de la cuestión," en *Revista Iberoamericana de Educación* 12:79-103
- Sánchez Moncada, Marlene, y Carlos Ernesto Noguera R. 1999. *La acción de tutela en la educación*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Pedagogía.
- Sander, Benno. 1996. *Educational management in Latin America : construction and reconstruction of knowledge*. Washington: OEA - OAS.
- Sander, Benno. 1994. "Gestión educativa y calidad de vida," en *La educación* 118:237-264
- Santos Guerra, Miguel Ángel. 1995. "Democracia escolar o el problema de la nieve frita," en *Volver a pensar la educación. Política, educación y sociedad*, vol. 1, p. 128-141. Madrid: Morata-Paideia
- Sarmiento, Alfredo. 1993. *La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Colombia*. IIPE/UNESCO
- Sarmiento, Alfredo, Lida Becerra, y Jorge Iván González. 2000. "La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico," en *Coyuntura Social*: 53-63
- Sarmiento Angulo, Alfredo, Luz Perla Tovar, Carmen Alam, y CORPOEDUCACIÓN. 2001. *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Bogotá: Educación, compromiso de todos - Casa Editorial El Tiempo - Fundación Corona - Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Sarmiento Angulo, Alfredo, Carlos Eduardo Alonso, Gustavo Duncan, y Carlos Alberto Garzón. 2005. *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003*. Departamento Nacional de Planeación 291
- Sayres, William C. 1973. "La educación en una comunidad rural colombiana: El caso de Zarzal, Cauca," en *Educación y sociedad en Colombia : lecturas de sociología de la educación*. Editado por G. Cataño, p. 94-119. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional
- Schultz, T. W. 1963. *The economic value of education*. New York: Columbia University Press.
- Schwartzman, Helen B. 1993. *Ethnography in organizations*. Vol. 27. *Qualitative Research Methods*. Newbury Park - London - New Delhi: SAGE.
- Sen, Amartya. 2001. "Las teorías del desarrollo en el siglo XXI," en *Leviatán* 84:65-84
- Sennett, Richard. 2000. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- . 2002. *El declive del hombre público*. Barcelona: Península.
- Shore, C., Susan Wright, y ed. 1996. *Anthropology of Policy*. London: Routledge.
- Signorelli, Amalia. 1996. "Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado," en *Alteridades* 6:27-32
- Simmel, Georg. 1900. "A Chapter in the Philosophy of Value," en *American Journal of Sociology* 5.<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/simmel/value>.
- Simon, H. 1969. *The sciences of artificial*. Cambridge: M.I.T.
- Sirota, Regine. 1997. "El 'oficio de alumno' y la sociología de la educación en Francia," en *Políticas, instituciones y actores en educación*. Editado por G. Frigerio, M. Poggi, y M. Giannoni, p. 197-204. Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinarios - Novedades Educativas
- Smyth, John. Editor. 2001. *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica*. Madrid: Akal.
- Snow, David A. 2001. "Extending and Broadening Blumer's Conceptualization of Symbolic Interactionism," en *Symbolic Interaction* 24:367-377

- Strobel, Pierre. 1994. "Service public et relation de service : de l'usager au citoyen," en *Relations de service, marchés de services*. Editado por J. d. Bandt y J. Gadrey, p. 43-62. Paris: CNRS
- Sutton, Margaret, Bradley A. Levinson, y ed. 2001. *Policy as Practice: Toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*. Stanford, Conn.: Ablex.
- Tadeu da Silva, Tomaz. 1997. "El proyecto educacional moderno : ¿Identidad terminal?," en *Crítica post-estructuralista y educación*. Editado por A. J. Veiga Neto, p. 273-290. Barcelona: Laertes
- Taylor, Frederick Winslow. 1984. *Management científico*. Barcelona: Orbis.
- Tedesco, Juan Carlos. 1989. *El rol del Estado en educación*. OREALC
- . 1995. *El nuevo pacto educativo*. Madrid: Santillana.
- Tiana Ferrer, Alejandro. 2002. "La educación hoy : una mirada a las políticas de mercado en educación," en *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*. Editado por A. Ruiz, p. 49-70. Madrid: Biblioteca Nueva
- Tomaševski, Katarina. 2004. *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003. Adición*. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2004/45/Add.2
- Uricoechea, Fernando. 2001. "Lo público: historia y estructura," en *Trans* 1:42-54
- Urrutia Montoya, Miguel, y Carlos Posada Posada. 2004. "Un siglo de crecimiento económico." *Seminario Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana, Bogotá, 2004*
- van Zanten, Agnès, Marie-France Grosperon, Martine Kherroubi, y André D. Robert. 2002. *Quand l'école se mobilise. Les dynamiques professionnelles dans les établissements de banlieue*. Paris: La Dispute.
- Vargas-Machuca, Ramón. 2001. "El liberalismo republicano," en *Leviatán* 84:5-21
- Vasco Uribe, Carlos E. 2002. "¿Objetivos, logros, indicadores, competencias o estándares?," en *Seminario sobre estándares curriculares en matemáticas*. Bogotá. <http://www.socolpe.org.co/documentos/Estandaresobjetivosvasco.doc>.
- Velasco Maillo, Honorio M., y Ángel Díaz de Rada. 1997. *La lógica de la investigación etnográfica : un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela*. Madrid: Trotta.
- Velasco Maillo, Honorio M., Ángel Díaz de Rada, Francisco Cruces, Roberto Fernández Suárez, Celeste Jiménez de Madariaga, y Raúl Sánchez Molina. 2005. *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en puntos de acceso a sistemas expertos*. Madrid: (en prensa).
- Villarroya Planas, Ana. 2000. *La financiación de los centros concertados*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Villaveces Cardoso, José Luis. 1998. *Informe de gestión 1995-1998. Versión preliminar para consulta. Circulación restringida*. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá - Secretaría de Educación
- Vries, Wietse de. 1997. "Intenciones, actores y cambios fortuitos," en *Investigación Educativa 1993-1995. Instituciones, sistemas educativos, procesos curriculares y de gestión. Tomo 2, vol. 2*. Editado por Á. Díaz Barriga, p. 131-139. México: COMEI - DIE
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2 edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max. 1972. *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.
- Weick, Karl E. 1976. "Education organizations as loosely coupled systems," en *Administrative Science Quarterly*:1-19

- Weiss, Eduardo. 1992. "La gestión pedagógica de los planteles escolares desde las perspectivas burocrática y sistémica," en *La gestión pedagógica de la escuela*. Editado por J. Ezpeleta y A. Furlán, p. 223-239. Santiago: UNESCO - OREALC
- West, E. G., y Institute of Economic Affairs (Great Britain). 1965. *Education and the State*. London: Institute of Economic Affairs.
- Whitty, Geoff. 2000. *Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología política de la educación*. Puzol (Valencia): Pomares - Corredor.
- Willis, Paul. 1986. *Aprendiendo a trabajar*. Madrid: Akal.
- Wolff, Laurence, y Claudio de Moura Castro. 2001. *Public or Private Education for Latin America? That is the (False) Question*. Inter-American Development Bank EDU-119
- Woods, Peter, y Martyn Hammersley. Editors. 1995. *Género, cultura y etnia en la escuela : informes etnográficos*. Barcelona - Madrid: Paidós - MEC.
- World Bank. 1999a. *Education sector strategy*. World Bank
- . 1999b. "Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries." *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries, Washington, D.C., 1999b*. <http://www.worldbank.org/education/economicsec/>.
- . 2000. "Knowledge for All. The World Bank Vision," vol. 2000. <http://www.worldbank.org/knowledgebank/vision.html>.
- World Bank, y The Task Force on Higher Education and Society. 2000. *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. The World Bank - UNESCO
- Wright, Susan. 1994. *Anthropology of organizations*. London: Routledge.

## Siglas utilizadas

ADE Asociación Distrital de Educadores (Sindicato de Bogotá)

BID Banco Interamericano de Desarrollo, con sede en Washington

CADEL Centro Administrativo de Educación Local (Bogotá)

CASD Centro Administrativo de Servicios Docentes

CEB Centro Educativo de Barranquilla

CED Centro Educativo Distrital

CEPAL Comisión Económica para América Latina

FECODE Federación Colombiana de Educadores (Federación Sindical)

FER Fondo Educativo Regional

FSD Fondos de Servicios Docentes

FSE Fondos de Servicios Educativos

ICFES Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

IED Institución Educativa Distrital (Centro Educativo estatal de la ciudad de Bogotá)

INEM Instituto Nacional de Educación Media y Técnica

JAL Junta Administradora Local

MEN Ministerio de Educación Nacional

M19 Movimiento 19 de abril (Movimiento guerrillero desmovilizado)

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PEI Proyecto Educativo Institucional

SED Secretaría de Educación (en Bogotá la misma sigla significa Secretaría de Educación Distrital, pues Bogotá es un distrito especial como capital)

SGP Sistema General de Participaciones (modelo de financiación del gasto público en las regiones)

SISBEN Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (para recibir subsidios del Estado en salud, educación...).

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



## Fotografías



Cabecera municipal, Fosca (Cundinamarca), 2004



Colegio María Medina, Fosca (Cundinamarca), 2004



Institución Departamental de Desarrollo Rural IDER, Fosca (Cundinamarca), 2004



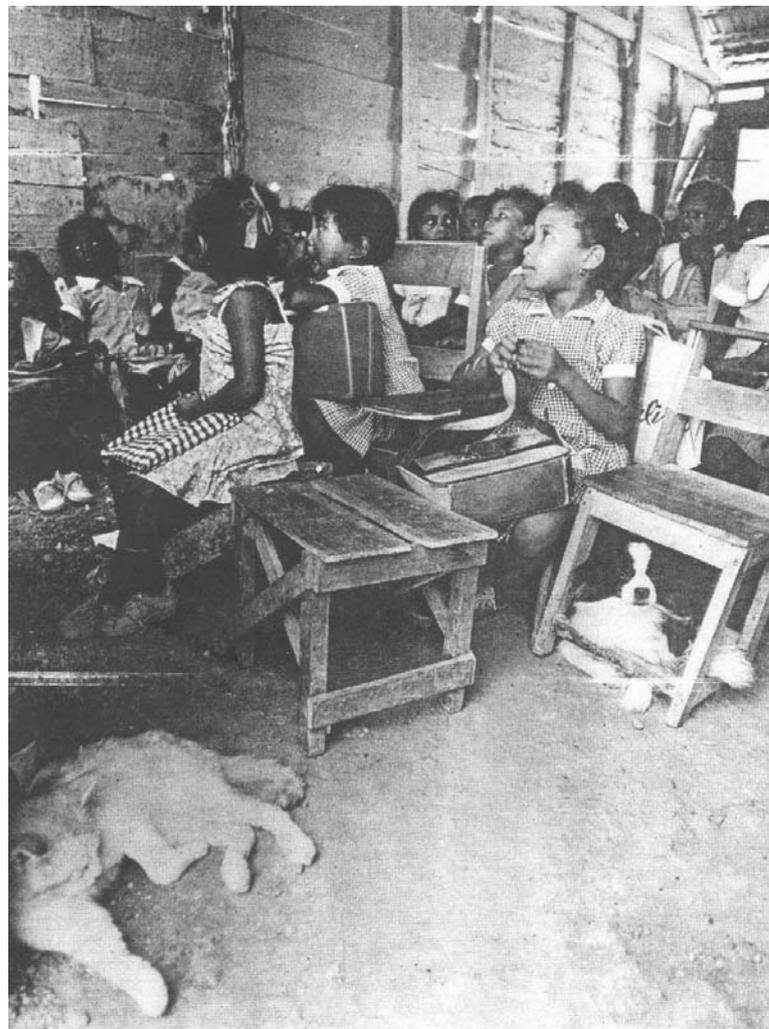
Normal Superior de Quetame (Cundinamarca), 2005. Foto Daniel Rudas



Colegio Helena de Chauvin (femenino), Barranquilla, 2005.



Uno de los denominados colegios “de garaje”, en la ciudad de Barranquilla, 2003.

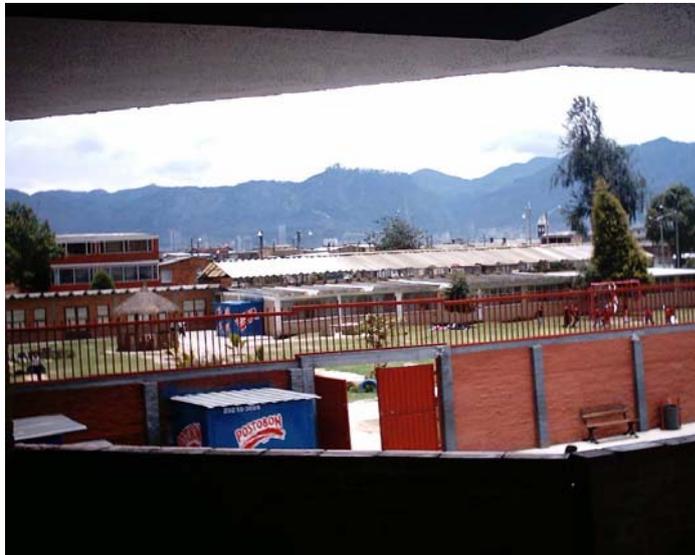


Escuela en un barrio de invasión en Cartagena de Indias.

Foto aparecida en el periódico El Tiempo 2003.



Las “fronteras” de la escuela. El barrio visto desde el patio. Barranquilla, 2003.



Fronteras de la escuela en Bogotá, 2004.



Sede C, de la IED República de Colombia, Barrio La Estrada, Bogotá, 2004.



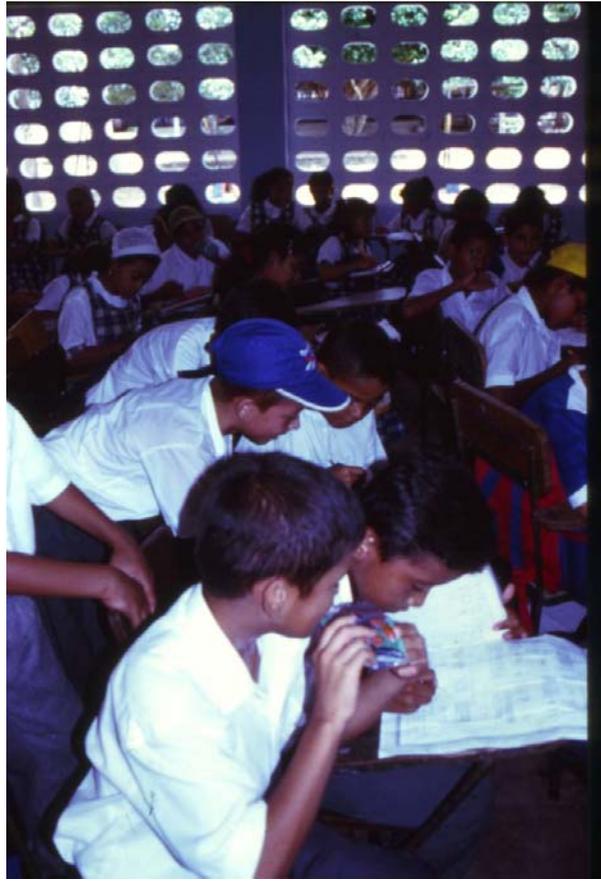
Sede C, IED República de Colombia: Vigilancia Privada.



Colegio Francisco de Paula Santander, Galapa (Atlántico), 2003.



Los padres y madres de familia asisten a un evento político del Sindicato de maestros de Barranquilla, convocado en un colegio, 2003.



Un aula de clase en Baranoa (Atlántico)



La "tienda escolar", Baranoa (Atlántico)



Niños tras la puerta de su aula, Baranoa (Atlántico)



El colegio Barranquilla para varones, fundado en 1908, Barranquilla.



Niños nasas en la puerta de su escuela, La laguna (Cauca), 2000



Sede B (antigua escuela de Primaria) de la IED Luis Carlos Galán, Bogotá, 2004



Patio de recreo del colegio Luis Carlos Galán (sede A), Bogotá, 2004



Patio de recreo del colegio Luis Carlos Galán (sede A), Bogotá, 2004



Puerta de acceso a la IED Luis Carlos Galán, Bogotá, 2004.



Colegio de los denominados “de garaje”, justo al frente de la puerta de acceso de la IED Luis Carlos Galán, Bogotá, 2004.



Celebración de los 15 años del colegio Luis Carlos Galán, Bogotá, 2004.



Distinciones a las profesoras de la IED Luis Carlos Galán, Bogotá, 2004.



Liceo Costa de Marfil, colegio de los denominados “de garaje”, en Bogotá. El letrero anuncia Preescolar, Primaria e Inglés.



Acto cultural en una escuela de primaria recientemente fusionada a un colegio de secundaria en el que se aprovechó la presencia de los padres para lanzar consignas en contra de la fusión, Bogotá, 2004.



Manifestación en Bogotá en contra de la reelección del presidente Uribe y de la firma del Tratado de Libre Comercio. Los educadores llevan una pancarta donde se dice: "Defendamos la educación pública estatal de calidad – Asociación Distrital de Educadores", febrero 2005.



Pasillos de la IED República de Colombia, Bogotá, 2004



Patio de recreo de la IED República de Colombia, Bogotá, 2004



Pasillo del primer piso de la IED Rep. de Colombia. Bogotá. 2004. Se advierte un anuncio de la ADE invitando a una jornada de protesta del magisterio.



Sala de profesores. IED República de Colombia, 2004.



IED Jacqueline, Bogotá, 2004



Sala de profesores, IED Jacqueline, Bogotá, 2004.



Mural de un colegio público en Silvia (Cauca), territorio indígena guambiano, 2005:  
“Familia que ora unida, permanece unida”.



Escuela rural, vereda de Tapias, Chipaque (Cundinamarca), foto de Camilo Rodríguez



Escuela rural, vereda de Tapias, Municipio de Chipaque (Cundinamarca), foto de Camilo Rodríguez



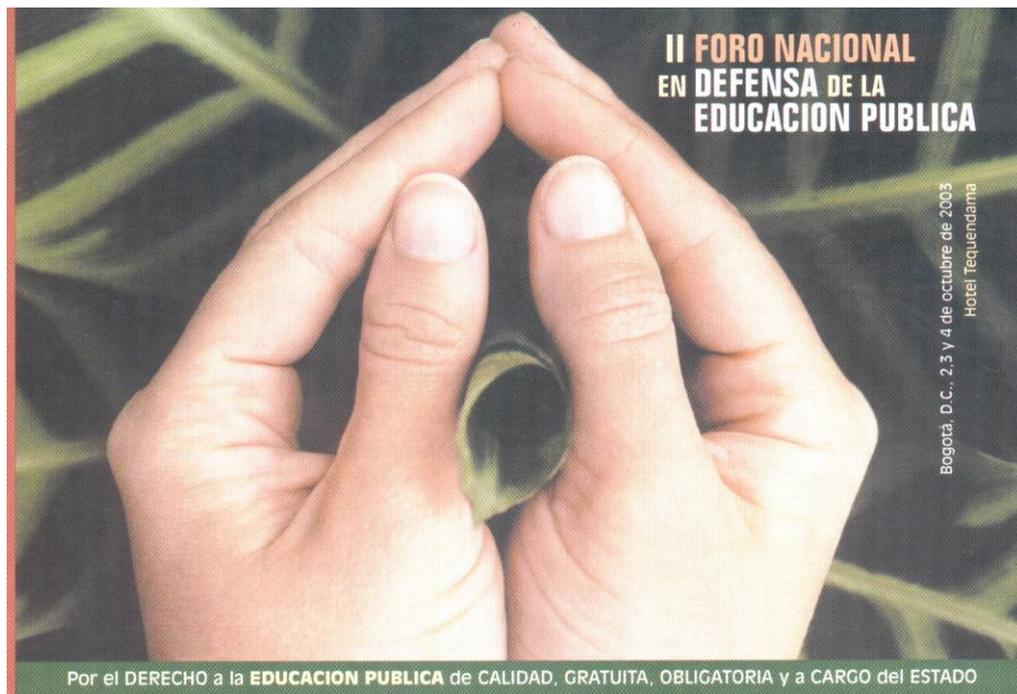
Carátula y contracarátula del libro *¿Qué pasaría si la escuela...?* que recoge 30 años del proceso de construcción de una educación propia entre los indígenas del Cauca. En la foto de la izquierda se ve una reunión de indígenas nasas para discutir cómo debería ser su escuela en 1972. A la derecha, la escuela de la vereda El Cabuyo, en el resguardo de Vitoncó (Tierradentro). En el cielo aparecen difuminados los rostros los líderes indígenas asesinados, entre ellos una maestra.



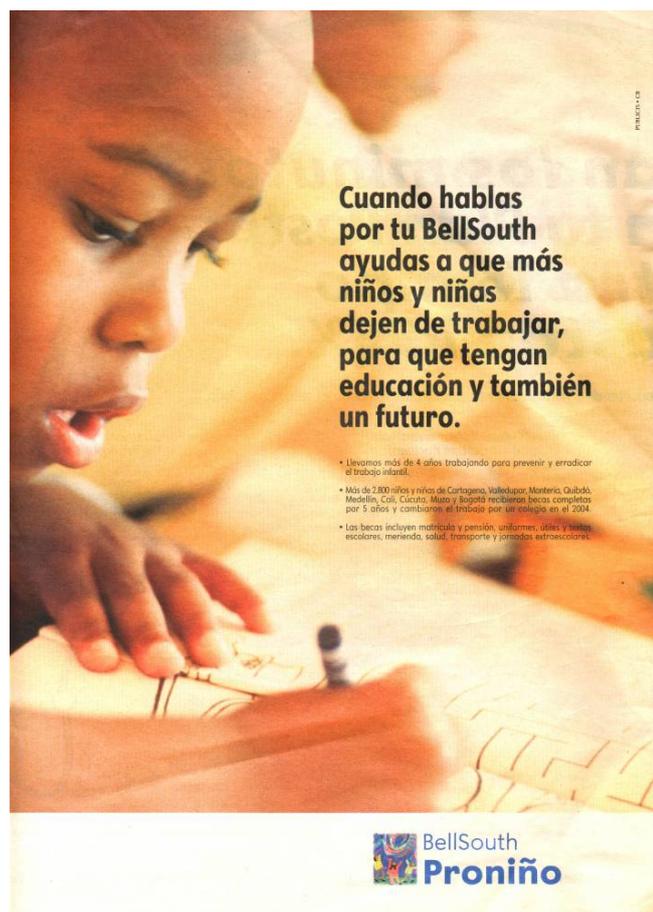
Logo de Empresarios por la Educación.



Plegable del Foro Distrital en defensa de la educación pública, organizado por la ADE en Bogotá, 2003.



Afiche del II Foro Nacional en defensa de la educación pública, convocado por la FECODE y realizado en Bogotá.



Publicidad de BellSouth, multinacional de telefonía móvil en El Tiempo, Bogotá, 2005.

# EL OCASO DE UNA MAESTRA



**¡PREPÁRATE!!!**

Caricatura que circuló a mediados de 1990, antes de la administración de Cecilia M<sup>a</sup> Vélez, pero que fue retomada en el 2004 y colocada en una cartelera mural en el Colegio Jacqueline de Bogotá.