



FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS –FLAPE- INFORME DESIGUALDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Resumen

Orlando Pulido Chaves
María Isabel Heredia

Colombia frente a la desigualdad educativa

Pese a que en las dos últimas décadas en Colombia se han implementado políticas educativas tendientes al mejoramiento de la educación, especialmente en lo que tiene que ver con cuestiones de cobertura, calidad y permanencia, dichas normas y acciones no implican el mejoramiento o la eliminación de los problemas sustanciales por los que atraviesa la educación en el país. El debate sobre la desigualdad educativa en Colombia se ha dado en los últimos años en el marco de la aplicación de reformas educativas que han afectado sustancialmente el derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, en términos de afectación a sus garantías por parte del Estado.

Equidad Vs. Igualdad

La noción de *igualdad* fue abandonada en las políticas educativas de América latina desde la década de los ochenta. En la Declaración de México (1979) se sustituye por el concepto de equidad que atraviesa de manera transversal los tres objetivos del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe –PPE- y se desarrolla durante las décadas siguientes. En la Declaración de Guatemala (1989), la sustitución de la expresión “igualdad de oportunidades” por el término “equidad” es elevada a principio junto con la búsqueda de una educación de calidad para todos, la “educación como inversión social” y la “distribución del desarrollo con equidad”.¹

Colombia no es ajena a esta situación, de manera que los estudios sobre “desigualdad educativa” son matizados por análisis sobre los avances en la búsqueda

¹ En 1979 se realizó una conferencia de ministros de educación y de planificación económica con el fin de identificar los problemas educativos de la región y elaborar un proyecto “principal” con horizonte en el año 2000. Esta conferencia aprobó la llamada “Declaración de México” que sentó las bases de lo que después sería el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Posteriormente se realizaron otras reuniones de ministros que dieron lugar a sucesivas “Declaraciones”, entre las cuales se encuentra de la Guatemala en 1989.



de la equidad. Los balances del Estado en materia de equidad se concentraron en enfatizar los incrementos en la cobertura y en los esfuerzos por mejorar la calidad con base en la introducción de los estándares curriculares, pero fueron totalmente insuficientes de acuerdo con lo mostrado por algunos analistas.

Las *políticas de mejoramiento en la educación* aplicadas durante estos años, provenientes sin duda de una matriz socioeconómica más amplia como el neoliberalismo, apuntaron al establecimiento de un sistema educativo que sirviera para sustentarla y legitimarla y utilizaron la escuela como un mecanismo para la reproducción del sistema que agudizó las desigualdades en vez de contribuir a su superación. En Colombia, como en otros países de América Latina, es claro que se han creado otras formas de desigualdad social que se reproducen en el sistema educativo. Esto significa que las desigualdades educativas no han desaparecido sino que se han agudizado. Este es el punto de discusión que el informe sobre desigualdades educativas en Colombia pretende aportar al debate sobre el tema en América Latina.

Con la Constitución de 1991 se imprimió un nuevo horizonte de sentido a las acciones en torno a las políticas sociales en el marco del Estado Social de Derecho. No obstante, tres años más tarde se promulgó la Ley 115, Ley General de Educación de 1994, que recoge, entre otras, las propuestas y reivindicaciones del Movimiento Pedagógico encabezado por Federación Colombiana de Educadores –FECODE-. A pesar de su decidida participación y de la concertación establecida con el Gobierno Nacional no logró introducir como elemento político estratégico el carácter de la educación como derecho fundamental y quedó formulada como servicio público. A pesar de ello, su definición supone avances importantes en el sentido de dotar a la educación de un amplio marco de acción que parte de la autonomía, la participación a nivel escolar, la flexibilidad curricular y la atención a poblaciones diversas, entre otros.

Segmentación del sistema educativo

Uno de los problemas más graves que se ha generado tras los efectos de las políticas neoliberales es precisamente la segmentación del sistema educativo, expresado en la distancia que se experimenta en el país entre la educación pública y privada. Aunque la información sobre el sector privado en educación es escasa, es



posible establecer las desigualdades al interior de este; ya que hay una educación para ricos, cuya calidad parece ser directamente proporcional a los costos educativos (matrículas, pensiones, bonos, etc.), y una educación privada para pobres. Los colegios privados de estratos bajos no cuentan con infraestructura adecuada ni con planta docente. Buena parte de estas escuelas surgen desde iniciativas comunitarias, en lugares periféricos; algunos son barrios ilegales donde no hay posibilidades de acceder instituciones de educación oficial. Simplificando el asunto, se trata de educación de buena calidad para los ricos y de mala calidad para los pobres, lo que también trae implícitas situaciones como la desigualdad en el acceso y la permanencia, desigualdades en los contenidos curriculares, en la calidad de los docentes y discriminación de las poblaciones más pobres y vulnerables como los desplazados, las mujeres, los indígenas y los afrocolombianos. Todos estos temas han sido objeto de análisis por los organismos internacionales, las autoridades educativas, los investigadores y las organizaciones de base que ven en la desigualdad imperante en los sistemas la prueba más contundente del fracaso de las reformas y del debilitamiento de la educación concebida como derecho fundamental garantizado por el Estado, frente a la educación concebida como servicio regulado por el mercado.

Un estudio reciente de la Defensoría del Pueblo, realizado con el objetivo de evaluar la efectividad de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por el Estado para garantizar el respeto, la protección y realización del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos humanos y no desde la gestión tradicional de la educación, arroja resultados relativos respecto de la existencia de tarifas en el cobro de matrículas, pensiones derechos académicos, canasta educativa, alimentación y transporte, que superan el 50% en algunos municipios y distritos y otros que aunque están por debajo del 30% suponen la existencia de límites en la posibilidad del disfrute del derecho por parte de quienes acceden a él. Los datos analizados en el estudio muestran como los costos de matrícula, pensión y útiles, constituyen los valores más altos, superando en gastos la educación media a la básica para los estratos 1 y 2, de manera que un estudiante de educación básica tendría que desembolsar en el año \$365.416, lo cual significa un gasto promedio mensual de \$36.542. Los “elevados costos” y la “falta de dinero”, representan el 46% de las



razones por las cuales no se estudia, según un estudio de la Procuraduría General de la Nación.²

Otro resultado de la norma fue el fomento de la educación privada, estableciéndose también el sistema de concesiones de colegios públicos a firmas privadas, modalidad que constituye una forma de semiprivatización de la educación pública y que establece fracturas sociales entre los estudiantes que gozan de la misma.

Las distancias entre la educación pública y privada en Colombia son contundentes y alarmantes, pues mientras los estudiantes de colegios privados y en concesión tienen acceso a infraestructura adecuada para el proceso de enseñanza – aprendizaje y a los elementos que se requieren para ello (laboratorios, bibliotecas, implementos deportivos, recursos físicos y económicos), los estudiantes que reciben educación pública se enfrentan a colegios con graves carencias y deficiencias en materia de recursos óptimos, situación que se agrava en las instituciones educativas rurales y en los barrios marginales de las diferentes ciudades del país. Ello marca una profunda segmentación social entre este tipo de población, cuyo resultado es la idea, generalizada y naturalizada, de que la educación privada no sólo es un privilegio, sino que en términos de calidad es mucho mejor que la educación pública. Los resultados de la aplicación de la ley 115, especialmente en lo tocante a la educación como servicio público, ocasionaron una mayor segmentación y profundas desigualdades que se ven reflejados en la limitación al goce de la educación como un derecho universal.

Con relación al componente de accesibilidad se destacan tres aspectos. El primero, la presencia mínima del sector oficial de la educación en las zonas rurales: En primaria, en el sector oficial urbano predominaban los estudiantes matriculados (2.778.257) en comparación con el mismo sector en lo rural (1.257.261). En secundaria hay 4.53 estudiantes en el sector oficial, por uno en el sector no oficial. En lo referente al total de alumnos matriculados en el sector oficial predominan los estudiantes urbanos sobre los rurales en una proporción de 1 a 3.24. En el sector no

² Procuraduría General de la Nación. El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos.. Marzo de 2006



oficial predominan los estudiantes urbanos sobre los rurales en una proporción de 1 a 13.61. Hay mayores tasas de cobertura bruta en educación básica primaria en la zona urbana que en la rural y los departamentos de mayor desarrollo tienen más cobertura que los de menor desarrollo. Estos datos coinciden con los hallazgos del Informe de la Procuraduría General que analiza el crecimiento de la matrícula de la población entre 5 y 17 años en los últimos 13 años, calificándola como favorable, toda vez que ha mostrado un crecimiento gradual, pasando de 6.347.185 en 1992 a 9.486.837 en el 2004; es decir, manifiesta un incremento positivo de 3.139.652, superior al aumento de la población en el país.³ El dato de la matrícula, contrasta con la información que resulta de la asistencia e inasistencia escolar, pues éste ha presentado serias variaciones durante los 13 años que analiza el estudio, presentando periodos de crisis entre 1999 y 2001 y, de nuevo en el 2004, donde vuelve a aumentar la inasistencia, quedando en el mismo lugar que el 2000. Así concluye la Procuraduría que los logros alcanzados en el período de 13 años son relativos y muestran que la deuda social en al campo de la educación continúa pendiente; más aún, alcanzar el cumplimiento del primer eslabón del derecho a la educación está muy lejos de lograrse pues tener una quinta parte de la población por fuera del sistema escolar (2.509,257 niños y jóvenes) es una situación que no se compadece con las condiciones en que debe desarrollarse la ciudadanía en el siglo XXI.⁴

En este mismo sentido la conclusión del equipo de la defensoría frente al componente de accesibilidad afirma que Colombia se ha concentrado principalmente en garantizar la cobertura para la educación primaria, observándose deficiencias en la educación preescolar y secundaria, siendo estas aún más precarias en el sector rural.

Otra referencia no menos interesante es la relativa a los años de escolaridad. Las estimaciones anuales del Ministerio de Educación sobre el aumento gradual de la cobertura educativa, presentan siempre un panorama satisfactorio. No obstante cuando se comparan con las cifras de deserción el escenario se hace un poco borroso. Así lo demuestran las cifras sobre los años de escolaridad de hombre y mujeres, donde de nuevo se hace el parangón entre áreas rurales y urbanas: El promedio de

³ Opt. Cit. Pág. 62

⁴ Ibíd. Pág. 62



años escolares en la población masculina de 15 y más años, en el sector urbano era de 9.76 y en lo rural de 7.8. En las mujeres los promedios fueron en lo urbano 9.71 y en lo rural 7.67. Estos promedios están por debajo de la obligación constitucional (Art. 67,3) de diez años obligatorios, uno de preescolar y nueve de educación básica.⁵

Las políticas públicas de los últimos años, particularmente en el campo educativo se han formulado como instrumentos de gestión y respuesta a los requerimientos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en términos de disciplina fiscal y ajuste macroeconómico, lo cual hace que aún no se vislumbre una política pública educativa en perspectiva de derechos humanos. La política educativa orientada desde el Ministerio de Educación Nacional funda sus bases en tres ejes de acción: cobertura, calidad y eficiencia, tres términos en apariencia inofensivos, pero altamente controvertidos que definen el Plan Sectorial Educativo Colombiano “Revolución Educativa” diseñado para el país desde el año 2002 y con vigencia hasta la fecha. Estos han derivado en un sinnúmero de acciones que han prendido las alarmas de organizaciones y actores diversos. Ello obedece a que su puesta en marcha como ejes de política corresponde a la avanzada de la contrarreforma educativa que impone un mandato meramente eficientista sobre las decisiones del futuro de la educación en el país.

No obstante, a pesar de las limitaciones que impone el contexto nacional, las dos últimas administraciones de Bogotá –Luís Eduardo Garzón -2004-2008- y Samuel Moreno-, han formulado sus planes de desarrollo y planes sectoriales de educación desde una perspectiva de derechos humanos, aclarando sin embargo que Bogotá es un caso excepcional, dadas las distancias en las posturas ideológicas y políticas de estos alcaldes con respecto al poder central y el resto de la nación. Sin embargo, en razón de los contextos nacional e internacional, también es necesario decir que estos intentos no han logrado desmarcarse totalmente de las limitaciones de las políticas imperantes y que, a pesar de los innegables avances, las formas de gestión de los sistemas educativos generan serias limitaciones a los alcances de estas políticas que intentan avanzar en materia de garantías efectivas para el disfrute del derecho a la educación.

⁵ Ibíd. Pág. 123



Desigualdad educativa desde la permanencia en el sistema: aceptabilidad y adaptabilidad

La revisión del componente de adaptabilidad señala cuatro aspectos relevantes: la tasa de deserción, las medidas para asegurar la permanencia, los ceses laborales de las instituciones y sus causas y, el estado del derecho a la educación para los grupos poblacionales vulnerables.

La tasa de deserción escolar, entendida como el número total de estudiantes que abandonan el año escolar, merece especial atención, pues sus causas son múltiples y, se relacionan por un lado con las posibilidades institucionales y del sistema para asegurar la permanencia de los y las estudiantes que ingresan y, por otro, por las condiciones del contexto (trabajo infantil, carencias económicas, movilidad, etc.) en las que se encuentran los estudiantes. Según los datos consultados elaborados por la Defensoría del Pueblo, la tasa de deserción es superior en la zona rural que en la urbana. En preescolar, a nivel departamental, la deserción fue de 5.73% en zona urbana (6.05 para hombres 5.40% para mujeres), mientras que en la zona rural fue del 8.74% (9.73% para hombres y 8.12% para mujeres). En primaria, 8.06%, en la zona urbana (7.73% para hombres y 8.38% para mujeres) y en la zona rural, 9.8% (10.56% para hombres y 9.04% para mujeres). En secundaria, 9.63% en lo urbanos (10.06% para hombres y 9.2% para mujeres) y en lo rural, 8.94% (10.87% para hombres y 7.01% para mujeres). Finalmente en educación media, zona urbana 6.65% (6.72% para hombres y 6.59% para mujeres) y en la zona rural, 4.90% (4.91% para hombres y 4.89% para mujeres). Las tasas de deserción superiores al 10% se presentan en los departamentos del Putumayo y Vaupés, tanto en lo rural como en lo urbano y en Boyacá, Sucre, Quindío y Cauca en la zona rural⁶.

Por su parte, el estudio de la Procuraduría se ubica desde el indicador de retención escolar, que se refiere a la medida que da cuenta de la garantía del derecho a la permanencia. El indicador de retención escolar refiere a la proporción de estudiantes que termina el nivel correspondiente en relación con aquellos que lo iniciaron once años antes, si se trata de la educación media. Para lograr esta medida

⁶ Defensoría del Pueblo. Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de educación a la luz del derecho a la educación. Aplicación 2005- información 2003. . Pág. 113



es necesario conocer y ponderar datos sobre matrícula por cursos, promoción por grados, abandono del sistema educativo, deserción intra-anual, pérdida de año, repetición de grado, reincorporación de estudiantes retirados en períodos anteriores, todo lo cual ha hecho poner en duda la validez del indicador tradicional de retención en cohorte⁷.

El informe de la Procuraduría afirma que la mayor proporción de estudiantes que terminó su nivel educativo en 1991 correspondió a primaria (50.0%) seguida de secundaria (28.2%), dejando en último lugar a educación media (21.8%). Trece años después, en 2003 el orden es el mismo por niveles educativos aunque presenta ligeras variaciones por cuanto la participación de primaria disminuye a 48.4% y la de media aumenta a 22.7%, mostrando un mayor flujo de estudiantes por el sistema escolar ya que un número más alto de quienes aprueban la básica primaria y la básica secundaria acceden a la media y culminan este nivel educativo”⁸.

El mismo informe dice que “entre los años 1994 y 2003 la tasa efectiva de escolarización creció en 7.7 puntos porcentuales al pasar de 60.6% a 68.3%, alcanzando el punto más alto en 1998 con 72.4%, nivel que no ha logrado recuperar en los años siguientes; la tasa de 2003 es inferior a la que existía en 1998. En la actualidad, por lo menos 31.7% de la población entre 5 y 17 años de edad se encuentra en términos reales por fuera del sistema escolar colombiano”.

En la zona urbana la tasa de escolarización efectiva pasó de 69.7% a 73.9%; en la zona rural pasó de 40.4% subió a 53.9% entre 1994 y 2003. Si bien es cierto que la zona rural obtuvo una ganancia mayor en la tasa efectiva de escolarización, la verdad es que la diferencia entre las zonas urbana y rural sigue siendo enorme pues supera los 20 puntos porcentuales. Ninguna de las dos zonas del país se encuentra en condiciones favorables ya que a la urbana le restan 26.1 puntos para llegar al nivel ideal y a la rural 46.1 puntos⁹.

El resumen del período muestra que La tasa efectiva de escolarización tuvo un crecimiento continuo de 1994 a 1998 y cayó vertiginosamente durante 1999 y 2000; en 2001, 2002 y 2003 ha tenido una recuperación que se halla aun lejos de

⁷ Opt. Cit. Informe Procuraduría. Pág. 78

⁸ Ibid. Pág. 79

⁹ Ibid, pp. 73-74.



alcanzar el nivel que obtuvo en 1998¹⁰. El comportamiento de la población que termina la educación básica y media es similar al de la tasa efectiva de escolarización.

El enfoque diferencial

El enfoque diferencial alude al reconocimiento de la condición y situación particular de grupos poblacionales en términos de edad, género, etnia, discapacidad, con el fin de que se fortalezca y reivindique el ejercicio de su ciudadanía desde la diferencia. Ello pasa por el reconocimiento de la situación de estos grupos históricamente excluidos, los factores que inciden en la desigualdad social y sus necesidades e intereses particulares, con el fin de generar políticas públicas que permitan la realización de su dignidad humana y el logro de una igualdad real y efectiva. La Corte Constitucional hace manifiesta la distinción entre discriminación y diferenciación: “Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y solo esa conducta está constitucionalmente vetada”¹¹. El enfoque diferencial debe ser un mecanismo para superar las desigualdades, y garantizar los derechos de los grupos poblacionales, lo cual no se logra con la focalización, mecanismo utilizado por las políticas públicas con enfoque de equidad, que implica regresividad en cuanto a la garantía de derechos, ya que va en contravía de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

Colombia, según su Constitución Política, se define como una nación multicultural y pluriétnica, algo que el sistema educativo debe estar en la capacidad de atender de manera coherente. No obstante, la práctica educativa continua utilizando un currículo en su mayoría homogéneo, salvo algunos casos excepcionales como el de zonas donde las poblaciones indígenas están concentradas donde se imparte educación en la lengua nativa, claro está que con las dificultades en materia de financiación, infraestructura y recursos ya mencionados.

Según el último censo (2005), en Colombia las poblaciones indígenas y afrodescendientes representan el 3,4% y 9% de la población total respectivamente;

¹⁰ Ibid. Pag. 76.

¹¹ Ver Corte Constitucional. Sentencia T-330 de 1993.



ello es suficiente para pensar la educación desde un enfoque diferencial que debe prestar atención a estos distintos grupos que hacen parte del escenario educativo, en un país en el que este tipo de poblaciones no son un fenómeno excepcional sino parte fundamental del grueso poblacional que compone la nación. No obstante, desde el gobierno central se establecen estándares básicos que entran en contradicción con un currículo flexible que atienda a una educación contextualizada para estos grupos, lo que en efecto constituye un obstáculo para una educación con enfoque diferencial. Esta situación se agrava si se considera que la calidad de la educación se mide en Colombia teniendo en cuenta los resultados de las pruebas censales basadas en esos conocimientos estandarizados y en las competencias dictaminadas desde el gobierno central y que son clave para el acceso a la educación superior.

También se presentan dificultades en la adopción de una clara política de inclusión para estudiantes en situación de desplazamiento, con necesidades educativas especiales y estudiantes LGBT (comunidad lesbiana, gay, bisexual y transexual), situación que se hace más crítica entre más alejadas estén las regiones del poder central y de las ciudades capitales. Esta situación también sirve para ilustrar un problema de jerarquización del territorio cuyo lugar hegemónico es ocupado por la capital (Bogotá) donde se generan las políticas que luego se dispersan al resto del país. Por ello es fundamental que los enunciados éticos sobre interculturalidad, reconocimiento de los distintos grupos poblacionales, derechos humanos, igualdad, se concreten en la práctica, en la implementación de políticas públicas y en la cotidianidad de las escuelas, reconociendo los saberes y aportes individuales y colectivos de estas poblaciones. Las cifras del DANE sobre los niveles educativos de estas poblaciones señalan que el 8% de la población afrodescendiente tiene acceso a la educación superior, el 54% de ellos a la modalidad de Profesional Universitario, 23% a programas de formación técnica profesional y 14% educación tecnológica; en el nivel de postgrado 6% han cursado especializaciones, 2% maestrías y 1% doctorado. Para el caso de los grupos indígenas, las estadísticas señalan que el 2.54% ingresan a la educación superior, de ellos, el 23% en nivel técnico profesional, el 12% tecnológico y el 56% profesional, en el caso de postgrado, el 5.7% tiene estudios en especialización, el 1.6% de maestría y el 1.2% en Doctorado.



El énfasis en la calidad

Los criterios sobre los cuales se sustenta la calidad de la educación en Colombia están mediados por las pruebas nacionales e internacionales, que a su vez obedecen a los estándares y competencias trazados desde la administración gubernamental. De manera que esto genera un dilema que ratifica la desigualdad educativa en el sentido que los puntajes de las instituciones educativas de carácter público se ven rezagados frente a los resultados de las privadas.

Por otra parte, la calidad de la educación en perspectiva del derecho a la educación tiene una acepción distinta a la que el gobierno ha querido darle, desde una perspectiva de gestión. Desde el modelo neoliberal, los indicadores de “calidad” de la educación en Colombia se reducen a medición de acciones orientadas a incrementar la eficiencia: la evaluación de desempeño a docentes, definición de estándares, pruebas saber y pruebas del ICFES. La calidad de la educación queda reducida a ciertos estándares que prevalecen sobre indicadores pedagógicos y se evalúa en términos de indicadores de gestión. El concepto de calidad aplicado se reduce al establecimiento de un sistema comparado de logros de aprendizaje entre los estudiantes de instituciones públicas y privadas que no distingue diferencias de contexto y pertinencia, y que sirve, más que todo, como elemento regulador de la oferta del servicio educativo. Por el contrario, la calidad de la educación debe medirse de acuerdo a realidades y contextos concretos y con criterios pedagógicos; la evaluación debe ser un proceso democrático que permita evidenciar las falencias y fortalezas del sistema y de los distintos actores; debe ser un proceso de aprendizaje, no de sanción como lo plantea el gobierno nacional actualmente. Rescatar el sentido pedagógico de la evaluación, implica también relevar el papel de los procesos, y replantear el énfasis predominante en los resultados.

La cuestión docente

El modelo neoliberal ha implicado también un descuido significativo en relación con el tema docente que se manifiesta en la formación, la profesión y el trabajo. En el modelo de mercado, el maestro es simplemente un agente de gestión que debe cumplir con criterios de eficiencia y plegarse a los estándares del Ministerio de Educación. Su función es más administrativa que pedagógica, lo cual pone en



evidente peligro el sentido de la profesión docente, y el reconocimiento del maestro como sujeto de conocimiento, como agente de transformación en el ámbito escolar.

La existencia de dos estatutos docentes, uno para los maestros antiguos y otro para los nuevos, genera divisiones dentro del magisterio y desarticula las reivindicaciones del gremio. El nuevo estatuto, en concordancia con las políticas neoliberales, define al docente en términos tecnócratas y gerenciales, como prestador de un servicio.

La posibilidad de ingreso por concurso a la carrera docente por parte de profesionales de todas las disciplinas, pasando por encima de los docentes en provisionalidad egresados de las escuelas normales y de las facultades de educación, ha puesto en cuestión el papel que cumplen las instituciones formadoras de formadores desestimando por completo el papel de la formación inicial. En este punto se advierte un incremento de la desigualdad en la regulación de las profesiones con clara desventaja para la profesión docente.

La financiación de la educación

No se puede dejar de mencionar la transformación del sentido de la educación como Inversión Social del Estado a su acepción, ya no tan reciente, como gasto público, que como tal, debe ser cada vez más austero, respondiendo a los requisitos de endeudamiento externo del país. En Colombia el modelo neoliberal en educación se profundizó durante el gobierno de Andrés Pastrana con la promulgación del acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001 y con el Acto Legislativo 011 de 2006 promulgado en el gobierno de Álvaro Uribe, que convirtió en permanente el recorte transitorio establecido en el Acto 01 . De este modo, es evidente que las más importantes iniciativas legislativas en los últimos años han tenido que ver con el cumplimiento de imposiciones de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI) que incluyen reformas a la seguridad social, reformas tributarias y por supuesto los Actos legislativos mencionados por medio de los cuales se tramita la responsabilidad del Estado de financiar la educación a través del subsidio a la demanda, lo cual implica que los municipios se encarguen de la labor de administrar el servicio educativo y que conducen a promover la autofinanciación de las instituciones educativas. De esta suerte, el factor pedagógico como guía del proceso educativo queda rezagado, y los recursos financieros adquieren un papel fundamental



dentro de dicho proceso. Esta situación se manifiesta principalmente en el gasto general destinado a la educación para los niveles de preescolar, básica y media que tienen un comportamiento desigual en lo que se refiere al período transcurrido de 1995 a 2004, pero que implican una real desfinanciación del sector educativo frente a otros, por ejemplo los recursos dedicados a la guerra, medida en relación con el porcentaje del PIB.

Actores sociales, procesos y nuevas propuestas

Todos estos elementos que componen la situación de desigualdad educativa en Colombia han generado un amplio debate en el cual tienen participación tanto actores como de movimientos sociales que se han movilizado en torno al seguimiento del derecho de la educación en el país. Durante los últimos 10 años se han venido manifestando múltiples iniciativas de organizaciones comunitarias, gubernamentales y No Gubernamentales de carácter nacional e internacional, que buscan incidir en la transformación y mejoramiento de las condiciones a las que da lugar la presencia de las realidades educativas en el país. A este respecto la Constitución de 1991 amplió los escenarios de participación, no obstante, pese a las iniciativas de la sociedad civil, sus prerrogativas no siempre alcanzan a tocar las instancias gubernamentales que en muy pocas oportunidades tiene en cuenta sus sugerencias. Así, el diseño de políticas educativas por parte de las entidades gubernamentales no obedece a una lógica que engrane con las necesidades de la sociedad civil y ello hace que la lucha por la defensa de la educación se concentre en múltiples organismos cuyos efectos se han hecho plausibles en la medida en que el organismo tome fuerza y persista en la conquista de los derechos.

En este ámbito, la presencia de organizaciones como FECODE (Federación Colombiana de Educadores) es prueba de la ambivalencia que existe entre las políticas gubernamentales y su contraste con las realidades que los maestros y maestras experimentan en la cotidianidad de la escuela. Desde su creación, FECODE se ha caracterizado por ser una de las organizaciones sindicales más consolidadas y activas del país en tanto que su presencia en diversos escenarios de lucha política significó la desestabilización, restitución y conquista de decisiones políticas que afectaban a los maestros y maestras en particular y a la educación en general. Hoy en



día su postura ante temas como la calidad de la educación, la reivindicación de los derechos de los maestros, la focalización, la evaluación, la calidad y la desigualdad de la educación en el país son aspectos que la organización discute y combate frente a las posturas del modelo socioeconómico impuesto, especialmente desde los años noventa. Sin embargo, también se observa una sobrepolitización partidista de la Federación que se ha convertido en plataforma para el acceso de los dirigentes magisteriales a las corporaciones públicas, en detrimento de su liderazgo sobre el movimiento social educativo.

Las redes pedagógicas son una forma novedosa de organización en la que confluye lo sindical y lo no sindical en el objetivo de resistir a las andanadas internacionales. Con las redes se intenta reconocer y fortalecer la diversidad, sin pretensiones de uniformidad, pensamiento totalitario, ni de relaciones jerárquicas. Son precisamente nuevas formas organizativas como las redes sociales, las que llevan al reconocimiento de nuevos actores en la definición de la política, ya que demuestran la inhabilidad de las estructuras vigentes, en tanto que estas no logran cubrir la totalidad de los frentes que arroja la complejidad social contemporánea. La existencia de una red social, no corresponde a un modelo único, pues su origen, la forma de operar, los intereses que persiguen, los sujetos y/o organizaciones que los lideran, y el radio de acción de dichos.

La Expedición Pedagógica Nacional como proceso de movilización social por la educación, se inscribe dentro de las acciones adelantadas por estas redes en América Latina para la revalorización del magisterio, la mejora de las condiciones laborales y salariales y el reconocimiento de la dimensión cultural y política de la pedagogía. Se articuló a otros movimientos locales e internacionales para cooperar en la crítica al neoliberalismo y la construcción de nuevas formas de solidaridad y de proyectos emancipatorios mediante la conformación de un frente social por la defensa de la educación Pública. Entre las conquistas hechas por la Expedición, se cuenta el hecho que el magisterio dispone hoy de elementos y experiencias para presentar propuestas de políticas educativas relacionadas con los asuntos explorados. Se generaron además espacios de encuentro y discusión para la definición de políticas educativas a partir de los planteamientos de los maestros y las necesidades de las comunidades.



La Expedición Pedagógica también permitió reconocer diferentes formas y texturas de la práctica pedagógica en las instituciones escolares, la gran riqueza pluriétnica y multicultural del país, la labor del maestro en el aula y su trascendencia a la comunidad y a la institución educativa como un centro que reúne a la comunidad y comparte con ella; también se constituyó como una posibilidad para reconocer, crear o participar en espacios de debate pedagógico, la consolidación de redes pedagógicas, culturales y afectivas.

En relación con la defensa de la profesión docente rompió la insularidad con que se piensan las prácticas de los maestros desde las políticas educativas e institucionales, al reconocer las voces de los principales actores del proceso educativo (maestros, niños, jóvenes, padres de familia, comunidades educativas) y motivar el interés de los maestros por leer sus propias prácticas pedagógicas y reconocer las experiencias y saberes que tienen lugar en otras instituciones educativas, constituyéndose en un proceso de constante formación y un movimiento social que reconoce la diversidad y riqueza pedagógica existente en las escuelas colombianas. Todas estas acciones posibilitadas por la Expedición la han convertido en un efectivo dispositivo de incidencia en la formulación y aplicación de políticas educativas en el marco de la defensa de la Educación pública.

Una acción especial de defensa de la profesión docente es la que realiza la Red de Instituciones Formadoras de Formadores -REDIFF- que unifica acciones con las Escuelas Normales Superiores desde el Instituto Nacional Superior de Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional. Esta red convoca a las escuelas normales superiores para articularlas al trabajo en torno a la Cuestión Docente, fortaleciendo los procesos de formación inicial ante la amenaza a la profesionalización de los docentes generada por la adopción de políticas de ingreso abiertas a todas las profesiones con el único requisito de cursar un año de formación en pedagogía. La acreditación institucional de las escuelas normales para integrar el ciclo complementario con la formación superior en las facultades de educación de las universidades públicas y privadas.

Otra de las experiencias que propenden por la defensa de la educación como derecho universal es la Red de Cualificación de Educadores en Ejercicio, RED-CEE, proyecto de la Universidad Pedagógica Nacional -UPN-, que dentro de sus intereses



contempla la generación de escenarios para la difusión y socialización de experiencias pedagógicas que se adelantan en las escuelas colombianas, así como el acompañamiento en la configuración, fortalecimiento y dinamización de colectivos, grupos de investigación, nodos y redes. La RED-CEE dirige su acción al fortalecimiento de la organización de los maestros de Colombia a partir de procesos permanentes de cualificación, encuentro e intercambio de experiencias, saberes y conocimientos. En la actualidad esta red se encuentra en proceso de reactivación en el Instituto Nacional Superior de Pedagogía, animado por la UPN.

Dentro de las organizaciones gubernamentales se destaca el Plan Sectorial de Educación de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, dentro del que encuentra el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP. Desde el marco del plan sectorial de educación del Distrito puede reconocerse que el mejoramiento de la calidad de la educación en la ciudad, requiere, de la generación de conocimiento en educación y pedagogía y la retroalimentación a las políticas públicas en educación, de la promoción y fomento a la innovación pedagógica, la sistematización de las mejores prácticas pedagógicas de los maestros y maestras de la ciudad, la comunicación, divulgación y socialización de las investigaciones, innovaciones y, en general, de todo el conocimiento en educación y pedagogía, del aprovechamiento de las experiencias, prácticas y saberes pedagógicos para la formación de ciudadanía que contribuya a la construcción de capital cultural en la ciudad.

Para concluir, podemos finalizar recordando que la situación de la educación en Colombia está, al igual que en otros escenarios de América Latina, mediada por los intereses del modelo neoliberal que estimula la segregación y la segmentación social reflejada en el ámbito educativo. Es evidente de cómo aparentemente se camuflan las políticas dentro del discurso social para establecer una aparente mejora que fractura los derechos fundamentales, especialmente el de la educación, reduciendo de esta manera el pie de fuerza y oposición de la sociedad civil.

Las desigualdades sociales son evidentes en un sistema educativo donde la misma educación pública está fracturada y se estimula la educación privada como la mejor opción estableciendo una distinción entre estudiantes que asisten a una u otra escuela. El descuido o la desatención de las instituciones públicas por parte del



Estado es una forma de allanar el camino para que se naturalice la idea de que los colegios privados brindan una educación de calidad, aumentando la segmentación social y encajando los grupos sociales a determinado sistema educativo que aparentemente es coherente con la capacidad socioeconómica.