

**La reconfiguración de la función docente en la gestión neoliberal de la política educativa
(1991-2002)**

Omar Giovanni García Rodríguez

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar por el título de Magíster de
Educación

Directora

Olga Cecilia Díaz Flórez

Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional

Universidad Pedagógica Nacional

Facultad de Educación

Departamento de Posgrado

2025

Tabla de contenido

La caja de herramientas de Foucault como perspectiva para la investigación	6
El marco programático que promueve los consenso en la gestión de la política educativa	15
El Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe: el marco estratégico que hará posible un nuevo estilo de desarrollo educativo.....	16
La profesionalización como estrategia que articula la función docente con los requerimientos del nuevo estilo de desarrollo educativo	35
La gestión de la función docente en el marco de la programación de la política educativa con la legitimación de los actores estratégicos	42
La emergencia del giro neoliberal en la educación en Colombia y la gestión del consenso con el sindicato docente	49
Los esquemas compensatorios como estrategia de gestión de la función docente y construcción de la adhesión al neoliberalismo.....	65
La configuración de las nuevas reglas de juego para la gestión de la función docente	72
Consideraciones finales	90
Referencias.....	96

Índice de tablas

Tabla 1. <i>Objetivos y estrategias en las reuniones de Quito (1981) y México (1984)</i>	21
Tabla 2. <i>Desafíos y lineamientos estratégicos de la reunión de Quito (1991)</i>	28
Tabla 3. <i>Los componentes fundamentales de la estrategia educativa de la Cepal/Unesco (1992)</i>	29
Tabla 4. <i>Los objetivos y ejes de acción de la Declaración de Santiago (1993)</i>	32
Tabla 5. <i>Metas y mecanismos de las reformas de primera generación en América Latina y el Caribe</i>	43
Tabla 6. <i>Directrices de las reformas institucionales para América Latina y el Caribe</i>	46
Tabla 7. <i>Políticas, objetivos y medidas del Plan de Apertura Educativa</i>	51
Tabla 8. <i>Propuestas de Fecode en los principales procesos de reforma a la educación</i>	56
Tabla 9. <i>Objetivos, estrategias y políticas del Salto Educativo</i>	66
Tabla 10. <i>Políticas y estrategias del Plan Educativo para la Paz</i>	72
Tabla 11. <i>Cuadro comparativo entre el Estatuto 2277 y el Estatuto 1278</i>	82

Índice de figuras

Figura 1. <i>Línea de tiempo del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en el período histórico de 1979 a 1997</i>	20
Figura 2. <i>Los principales proyectos internacionales que confluyen en los años noventa</i>	23
Figura 3. <i>El giro neoliberal en las prácticas de gobierno</i>	91
Figura 4. <i>Los cambios en la gestión de la función docente hasta el año 2002.....</i>	94

Para la mujer que me dio la vida,
las razones sobra decirlas...

Facultad de Educación

Departamento de Posgrados

Yo, **Omar Giovanni García Rodríguez** declaro que este trabajo de grado titulado: **La reconfiguración de la función docente en la gestión neoliberal de la política educativa (1991-2002)**, elaborado como uno de los requisitos para obtener el título de Maestría en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional, es de mi entera autoría. Que no copio, que no utilizo ideas, formulaciones, ilustraciones diversas, extraídas de cualquier obra, artículo, memoria, etc. (en versión impresa o electrónica) sin mencionar, excepto en donde se indique lo contrario debidamente presentado su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía. También declaro que este documento no ha sido sometido para su calificación en ninguna otra institución académica.

La caja de herramientas de Foucault como perspectiva para la investigación

La perspectiva conceptual y metodológica que orienta el presente trabajo se basa en los planteamientos del filósofo Michael Foucault en una etapa específica de su pensamiento, la cual fue desarrollada en las lecciones que el autor impartió en el Collège de France bajo los títulos de “*Seguridad territorio y población*” (1977-1978) y “*Nacimiento de la biopolítica*” (1978-1979), la razón de esta decisión obedece a que en dichos cursos Foucault introduce a su caja de herramientas¹ una serie de novedades, dentro de los cuales se destaca: la gubernamentalidad que incorpora una comprensión más compleja de las relaciones de poder² cuyo abordaje, en términos metodológicos, implica un ejercicio tanto genealógico como arqueológico; la conceptualización del neoliberalismo como una tecnología que reorienta las prácticas de gobierno; el “marco” –según el pensamiento ordoliberal– y el “medio ambiente” –desde la perspectiva anarcoliberal–, como nociones claves para analizar los mecanismos de modulación de la conducta que operan en la actualidad y gestionan la libertad de los sujetos de un modo particular.

En primer término, la gubernamentalidad ocupa un lugar especial en la literatura foucaultiana, dado que Foucault (2008) encuentra en dicha noción una grilla de inteligibilidad de las relaciones de poder en su conjunto: válida a la hora de analizar el modo de encauzar la conducta de los locos, los enfermos, los delincuentes, los niños –micropoder–, como también útil para el abordaje de fenómenos de escala muy distinta, como una política económica, la conducción de un

¹ Según Francisco Vásquez (2021), el significado de la “caja de herramientas” en el pensamiento de Foucault es apropiado y combinado en diversas entrevistas que el autor concedió entre 1972 y 1977. Esta metáfora fue utilizada para abordar los trabajos del filósofo francés no como una teoría general del poder, sino como un conjunto de útiles inacabados, esquemas exploratorios o pistas de trabajo destinados a ser empleados para cuestionar sistemas de poder en escalas y contextos determinados. Este es, precisamente, el sentido en el que se recupera dicha figura en el presente trabajo.

² El poder, en el marco de los cursos de 1978-1979, es entendido por Foucault (2008) como un juego de relaciones móviles que se ejercen sobre la conducta de los sujetos, no por medio de la imposición directa, sino a través de prácticas, saberes y racionalidades que orientan y conducen la acción.

Estado, la administración de todo un cuerpo social, etcétera. “Es decir que la gubernamentalidad opera no sólo a nivel molecular, sino también a un nivel molar” (Castro-Gómez, 2010, p. 55).

En ese sentido, desde la perspectiva de la gubernamentalidad, Foucault desarrolla una analítica entendida como “un tipo de análisis orientado hacia el examen de las condiciones particulares bajo las cuales emergen y se transforman diferentes prácticas de gobierno, mirando además el tipo de racionalidad específico movilizado por cada una de estas” (Castro-Gómez, 2010, pp. 44–45). Por consiguiente, para el filósofo francés, la analítica gubernamental se pregunta, en primer lugar, por las condiciones históricas de las prácticas y racionalidades de gobierno; y en segundo lugar, por el modo en que dichas formas de conducción de la conducta operan en un conjunto de discursos o regímenes de verdad. En efecto, la analítica descrita implica un ejercicio metodológico que, por un lado, supone una tarea genealógica centrada en estudiar cómo emergen y se transforman las prácticas de gobierno; y, por otro lado, exige una tarea arqueológica cuyo propósito es entender qué tipo de juegos de verdad legitiman cognitivamente dichas prácticas en unas condiciones históricas particulares.

Un tercer aspecto para destacar sobre la analítica propuesta se refiere a la manera en que Foucault aborda el neoliberalismo. Al respecto, se advierte que el fenómeno neoliberal, más allá de los tres interpretaciones que se le atribuyen³, constituye una de las racionalidades que han tenido lugar en clave de los procesos de cualificación del arte de gobernar a los hombres⁴. Siendo

³ En la clase del 14 de febrero de 1979 surge la pregunta: ¿qué es el neoliberalismo contemporáneo? Frente a la cual Foucault (2008) afirma que generalmente se obtienen tres tipos de respuestas: en primer lugar, desde el punto de vista económico se reduce lo neoliberal a la reactivación de viejas teorías económicas ya desgastadas; en segundo lugar, desde una perspectiva más sociológica se dice que no es otra cosa que el elemento a través del cual pasa la instauración de las relaciones estrictamente mercantiles de la sociedad; y en tercer lugar, desde un sesgo político se asocia el neoliberalismo a una cobertura para la intervención generalizada y administrada por el Estado. No obstante, agrega el mismo Foucault que el neoliberalismo actual no es “un Adam Smith apenas renovado, la sociedad mercantil que denunció Marx o un Solzhenitsyn a escala planetaria” (2008, p. 155-156).

⁴ Según Castro y Gómez (2010), el concepto de racionalidad es utilizado por Foucault para referirse a las “gramáticas” que, en determinados encuadres históricos, acompañan las prácticas y posibilitan que estas funcionen articulando

más precisos, el neoliberalismo es concebido como una de las actualizaciones que encara el liberalismo como todo un arte de gobierno y no simplemente como una doctrina económica y política secular.

Puede decirse que alrededor de Keynes, alrededor de la política económica intervencionista que se perfeccionó entre 1930 y 1960, inmediatamente antes e inmediatamente después de la guerra, todas esas intervenciones indujeron algo que podemos denominar crisis del liberalismo, y es esa crisis del liberalismo la que se manifiesta en una serie de nuevas evaluaciones, nuevas estimaciones, nuevos proyectos en el arte de gobernar, formulados en Alemania antes de la guerra e inmediatamente después de ésta, y formulados en Norteamérica en nuestros días (Foucault, 2008, p. 91-92).

En respuesta a lo que Foucault (2008) denominó la “crisis del liberalismo” aparecen una serie de proyectos en el arte de gobierno, dentro de las cuales cabe mencionar al ordoliberalismo alemán, ligado a la escuela de Friburgo; y el anarcoliberalismo norteamericano, vinculado a la escuela de Chicago, dado que alrededor de los planteamientos de estas dos escuelas de pensamiento se plantea al menos dos grandes desplazamientos del neoliberalismo con respecto a la secular tecnología de gobierno liberal.

En primer lugar, el nuevo arte de gobierno neoliberal introduce una disociación, planteada por la teoría de la competencia pura, entre la economía de mercado y el principio del laissez-faire. Al respecto, Foucault (2008) explica que tanto los economistas liberales del siglo XVIII como los liberales decimonónicos proponen un principio de la economía de mercado cuya consecuencia lógica y política –los primero la deducen del intercambio y los segundos de la competencia– es la

calculadamente objetivos, medios, estrategias y efectos; siendo precisamente la razón de Estado, el liberalismo y el neoliberalismo, tres de sus modalidades históricas más notables.

necesidad del *laissez-faire*, una figura que ahora es vista como peligrosa y económicamente inoperante. Particularmente fueron los ordoliberales quienes afirmaron que el principio de la competencia, como forma organizadora del mercado, no puede y no debe extraerse del *laissez-faire* porque eso significaba seguir atrapado en la “ingenuidad naturalista” que constituye su soporte. Por esta razón los neoliberales abandonan el supuesto de que el mercado y la competencia son una suerte de datos de la naturaleza que el Estado debe respetar y le abren camino a una concepción del mercado desde sus hechos, es decir, “en su juego, sus mecanismos y sus efectos positivos que podemos notar y ver” (Foucault, 2008, p. 153).

Desde esta perspectiva, los ordoliberales concibieron que el mercado solo puede ser explicado desde la esencia que posee, la cual es descrita como:

Un juego formal entre desigualdades (...) y así como para Husserl una estructura formal no se da en la intuición sin una serie de condiciones, del mismo modo la competencia pura solo se aparecerá y producirá sus efectos de acuerdo con una cantidad de condiciones que habrían sido minuciosa y artificialmente establecidas (Foucault, 2008, p. 153).

En efecto, el nuevo arte de gobierno neoliberal persigue el propósito de la competencia pura, lo cual supone una política indefinidamente activa y adaptativa. En ese sentido, mientras que para el liberalismo el problema radica en cómo limitar internamente la acción gubernamental del Estado con el fin de crear un espacio libre al mercado, para que este pueda alcanzar de manera natural el equilibrio, la estabilidad y el crecimiento, para el neoliberalismo el problema es sustancialmente distinto: lejos de querer reducir el ejercicio global del poder político, el desafío está en ajustarlo de tal forma que el mercado y los mecanismos de la competencia actúen como reguladores de la sociedad (Foucault, 2008).

Ahora bien, dicho ajuste en el arte de gobernar implica, lógicamente, un reposicionamiento del lugar estratégico que el liberalismo asignó al Estado. Partiendo de Miksh⁵, Foucault (2008) propone que, mientras en el liberalismo el problema del Estado se planteaba en términos de la legitimidad de las acciones y de los ámbitos a intervenir (agenda o no agenda), en el neoliberalismo dicha preocupación se centra en el estilo de la acción gubernamental, el cual es caracterizado a partir de las nociones de “marco” y de “medio ambiente”.

En la clase del 14 de febrero de 1979, Foucault (2008) menciona, tomando como referencia la teoría de las acciones reguladoras y ordenadoras de Eucken⁶, que los ordoliberales entienden que las acciones del nuevo liberalismo suponen una intervención estratégicamente indirecta, es decir que no actúa sobre los mecanismos del mercado sino sobre las condiciones formales que lo hacen posible y favorecen su funcionamiento histórico como principio regulador de la sociedad. Sobre este punto, Castro-Gómez (2010) señala que, en el neoliberalismo, lo que está en juego no es la sociedad mercantil, ya que el principio regulador no se basa en el intercambio de mercancías, sino en los mecanismos del mercado. Por ello, dichos mecanismos deben extenderse lo máximo posible y ocupar la mayor superficie dentro de la sociedad. Este es, precisamente, el propósito que cumple el “marco” según el ordoliberalismo.

En la clase del 21 de marzo de 1979, al analizar el anarcoliberalismo, Foucault (2008) señala que el neoliberalismo norteamericano establece un horizonte de gobierno en el cual las

⁵ Foucault toma como referencia un texto de Leonhard Miksch, extraído de un artículo de 1949, en el cual el economista alemán, refiriéndose al nuevo liberalismo que la escuela de Friburgo en dicho contexto busca impulsar, afirma que “en esta política liberal (...) bien puede ser que la cantidad de intervenciones económicas sea tan grande como en una política planificadora, pero lo diferente es su naturaleza” (2008, p. 162).

⁶ En *Fundamentos de la política* económica, Eucken afirma que el gobierno liberal debe intervenir de dos maneras articuladas: por un lado, bajo la forma de las “acciones reguladoras”, las les intervienen efectivamente en las condiciones –que por razones de coyuntura– favorecen los procesos económicos, hacia el límite y plenitud de su realidad, por otro lado, está la forma de las “acciones ordenadoras”, las cuales tienen la función de intervenir sobre las condiciones fundamentales, estructurales y generales de existencia del mercado (Foucault, 2008).

acciones no se dirigen a los jugadores, sino a las reglas del juego. De este modo, las prácticas de gobierno adoptan un carácter más ambiental: una acción a distancia que favorece la modulación de la conducta de los sujetos, ahora concebidos bajo la forma de empresa. Desde esta perspectiva, se asume que todos los individuos —incluso aquellos que se encuentran en los márgenes de la sociedad— tienen la capacidad de incrementar su “capital humano” mediante la creación, la innovación y el emprendimiento. Sin embargo, para que ello sea posible, es necesario crear un medio ambiente de libertad frente a las vigilancias estatales, de modo que los sujetos se conviertan en empresarios de sí mismos: una máquina que, a través de la autocalcapitalización, se potencia constantemente. Al respecto, Castro-Gómez agrega que:

Lo más interesa en las tecnologías neoliberales no es tanto que los sujetos trabajen para satisfacer necesidades básicas (comer, dormir, abrigarse, descansar) y adquirir objetos materiales (cosificados como propiedad), sino que se "capitalicen a sí mismos", es decir que logren "invertir" sus recursos en ámbitos inmateriales como la belleza, el amor, la sexualidad, el conocimiento, la espiritualidad, las buenas maneras, etc., pues tales inversiones contribuyen a aumentar sus posibilidades de movilidad en una "economía abierta de mercado" (2010, p. 52).

Ahora bien, el nuevo estilo de intervención neoliberal —que Foucault ilustra en su analítica gubernamental mediante la noción ordoliberal de “marco” y la noción anarcoliberal de “medio ambiente”— resulta de gran interés para los fines del presente trabajo, en la medida en que permite analizar cómo comienzan a instalarse en la agenda educativa ciertas prácticas de gobierno que generalizan la competencia como norma de conducta del sujeto docente y promueven la figura de la empresa como modelo de subjetivación. Esto, a su vez, implica una nueva forma de gestionar los intereses, orientada a lograr que los actores implicados participen activamente y se adhieran a los cambios que tendrán en los procesos de reforma a la educación.

En el ámbito de análisis que nos ocupa, es posible reconocer que, en el caso particular de Colombia, dichas prácticas de gobierno se han condensado en los estatutos de profesionalización docente. Estos, en tanto instrumentos de poder, responden a una serie de requerimientos que, en contextos históricos cambiantes, han sido configurados y legitimados a partir de disputas y consensos en los que confluyen actores decisivos como los organismos internacionales, el Estado y los sindicatos docentes. Así, en el devenir de lo que podríamos denominar el gobierno de la educación y de los educadores, el giro neoliberal —diagnosticado por Foucault en las lecciones de 1978-1979— marca un punto de inflexión con implicaciones significativas, ya que supone una transformación en las formas de modular la conducta del sujeto docente a partir de su función. No se trata ya de intervenir directamente sobre los jugadores para encauzar su conducta en una u otra dirección, sino de crear unas reglas de juego que, al favorecer su libertad, permitan que cada individuo se conduzca en una dirección deseada y, ahora, concebida como propia.

En ese orden de ideas, la tesis que orienta el presente trabajo sostiene que, hacia finales del siglo XX, el giro neoliberal en el ámbito educativo dio lugar a una forma de gestión que no actúa directamente sobre los docentes, sino sobre las condiciones de posibilidad de su conducta. Se trata de la creación de escenarios de acción en los que los sujetos son llamados a gobernarse a sí mismos a partir de parámetros como la calidad, la eficiencia y la productividad. De esta manera, este nuevo marco de gobierno fue justificado y legitimado mediante una serie de discursos y estrategias que facilitaron su incorporación tanto en la agenda educativa latinoamericana y nacional como en las prácticas del sindicato docente colombiano. Es importante aclarar, además, que el período histórico seleccionado para esta investigación —1991 a 2002— obedece al hecho de que, durante estos años, la expansión del neoliberalismo adquiere una relevancia decisiva tanto en la agenda

educativa de los organismos internacionales como en los procesos de reforma educativa que tuvieron lugar en los países de la región.

En relación con lo anterior, las preguntas que orientan el presente ejercicio apuntan a comprender: ¿de qué manera las prácticas de gobierno del neoliberalismo, promovidas a finales del siglo XX, reconfiguraron los mecanismos de gestión de la política educativa al desplazar la acción directa sobre los sujetos hacia la creación de entornos institucionales que fomentan la autogestión? y ¿a partir de qué discursos y estrategias las prácticas de gobierno neoliberales reorientan la función docente en el marco de la gestión de la política educativa y las prácticas de legitimación de la Federación Colombiana de Educadores en el período 1991 al 2002?

Para desarrollar esta analítica, el documento se organiza en tres partes. En el primer capítulo, titulado *El marco programático que promueve los consensos en la gestión de la política educativa*, se examina el papel del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) en la configuración de una nueva forma de gestionar la política educativa en la región. En este sentido, el PPE opera como un marco estratégico que posibilita un nuevo estilo de desarrollo educativo, en torno al cual la profesionalización docente se presenta como una estrategia clave para articular la función del magisterio con los requerimientos del modelo de desarrollo dominante durante la década de 1990.

En el segundo capítulo, titulado *La gestión de la función docente en el marco de la programación de la política educativa y la legitimación de los actores estratégicos*, se abordan las tres etapas del proceso que implicó la emergencia e instalación del neoliberalismo en la gestión de la política educativa y de la función docente en Colombia. Se presta especial atención a las prácticas de las administraciones de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana, así como a

las de la Federación Colombiana de Educadores, dada su relevancia como actores estratégicos en el campo educativo.

El trabajo finaliza con unas *Consideraciones finales*, en las que se sintetizan los análisis de las dimensiones internacional y nacional, con el propósito de comprender el carácter del giro neoliberal y su despliegue en la forma de gestionar la política educativa y la función docente en la coyuntura histórica seleccionada.

Por último, vale la pena mencionar que la investigación se estructuró en cuatro momentos: el primero consistió en la localización de las fuentes, lo cual implicó ubicar e identificar el campo documental y configurar el archivo. El segundo momento fue la prelectura de las fuentes, entendida como un estudio inicial y orientado a delimitar el problema de investigación desde la apropiación de la perspectiva foucaultiana y su metodología arqueológica y genealógica. El tercer momento correspondió a la lectura temática, lo cual permitió profundizar en los asuntos centrales y secundarios, organizándolos para su posterior sistematización y análisis. Finalmente, el cuarto momento correspondió a la escritura de los capítulos, un proceso que implicó un constante ir y venir sobre el corpus documental anteriormente construido, en la medida en que se afinaba tanto el trabajo con las fuentes como los alcances de la investigación.

El marco programático que promueve los consenso en la gestión de la política educativa

En el presente capítulo se parte del supuesto de que la agenda educativa, configurada como un referente común para la toma de decisiones en los países latinoamericanos, contó con un respaldo y seguimiento permanente a través de estrategias que involucraron a los Estados miembros de la Unesco, así como a los asociados en la región de América Latina y el Caribe, representados por los ministros de educación y los organismos encargados de la planificación y la economía en cada país.

La estrategia fundamental en esta coyuntura fue el Proyecto Principal de Educación Para América Latina y el Caribe (PPE), el cual se constituyó como un marco común que desde su creación fue articulando propuestas de reforma a la educación en clave del desarrollo y de un modelo de cooperación internacional horizontal e institucional. En ese sentido, al interior del PPE se estableció una forma de concebir y gestionar la política educativa que favoreció la expansión del neoliberalismo en el terreno educacional en general, y en las prácticas de los docentes en particular. De tal forma que profundizar en cómo se fue organizando y cualificando el PPE permite comprender la orientación y los mecanismos que puso en juego la racionalidad neoliberal en lo que Alberto Martínez (2024) denominó el “giro estratégico” entre lo que fue la “escuela expansiva” de los años 50 y 70 y lo que será la “escuela competitiva” en el cambio de siglo.

Para desarrollar la analítica propuesta, este capítulo se divide en dos partes: en la primera, se examina el panorama histórico del PPE, centrando el análisis en la forma en cómo opera el giro neoliberal y afecta los componentes fundamentales del proyecto: objetivos, recomendaciones y estrategias. En la segunda parte, el foco analítico se centra en las propuestas específicas que, situadas en el marco general del PPE, permiten comprender la forma en cómo emerge y se cualifica

el discurso de la profesionalización como un eje articulador que reconfigura la función docente en relación con los requerimientos del nuevo estilo de desarrollo educativo.

El Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe: el marco estratégico que hará posible un nuevo estilo de desarrollo educativo

El giro neoliberal en América Latina y el Caribe, lejos de constituir un proceso vertical, puede describirse como un juego de poder en el que confluyen diversas prácticas posicionadas desde distintas instancias e intereses. Tal es el caso del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe que, para las últimas décadas del siglo XX, desempeñó un papel decisivo en la orientación de la agenda de la política educativa latinoamericana y caribeña, así como en los procesos de reforma a los sistemas educativos de la región.

De esta manera, una vez definidos los objetivos, las estrategias y la estructura operativa del Proyecto Principal de Educación, la reunión celebrada en México en 1984 —denominada PROMEDLAC I— marcó el momento en que dicho proyecto se consolidó como un referente de cooperación internacional que, reconociendo la diversidad de los países de la región, se propuso orientar, a través del consenso, la toma de decisiones en materia educativa hasta el nuevo siglo.

En 1979, la Unesco, junto con la Cepal y la OEA, convocó una conferencia regional de ministros de educación y de ministros encargados de la planificación económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe⁷, en la cual se solicitó a la Unesco tomar la iniciativa de

⁷ Para estos años, a las reuniones asistieron delegaciones de los siguientes Estados Miembros de la región: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Grupo de las Antillas Orientales Británicas, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Participaron también representantes de organismos del Sistema de Naciones Unidas, así como de organizaciones

proponer un Proyecto Principal que tuviera continuidad en el tiempo (hasta el año 2000) y lograra articular la educación de la región con las políticas de desarrollo. En ese sentido, la Declaración de México (1979) sentó las bases para que, posteriormente, en la Reunión Regional Intergubernamental de Quito (1981), se definieran los objetivos específicos del Proyecto Principal, junto con las estrategias y modalidades de acción para alcanzarlos (sintetizados en la Tabla 1).

Más adelante, en la Reunión del Comité Intergubernamental Provisional de Santa Lucía (1982), se aprobó la creación de la estructura operativa para la puesta en marcha del proyecto, la cual fue organizada en cinco componentes: un Comité Regional Intergubernamental compuesto por ministros que coordinan y fijan prioridades; una Mesa del Comité encargada del seguimiento y coordinación de las actividades; un Plan Regional de Acción con proyectos y mecanismos para atender las demandas educativas; los Planes Nacionales de Acción que adaptan las estrategias del PPE a cada país; y Redes que promueven el intercambio de experiencias y fortalecen las capacidades educativas regionales (Orealc/Unesco, 2001).

De esta manera, una vez definidos los objetivos, las estrategias y la estructura operativa del Proyecto Principal de Educación, la reunión celebrada en México en 1984 —denominada PROMEDLAC I⁸— marcó el momento en que dicho proyecto comenzó a operar como un referente de cooperación institucional que reconociendo la diversidad de los problemas que afrontan los países de la región, tuviera la capacidad de orientar la toma de decisiones en materia educativa hasta el año 2000.

intergubernamentales como la OEI, el BID, el ILCE, CARICOM y la OEA; y de organizaciones no gubernamentales como la CMOPE, la FISE, el CIEA. Finalmente, asistieron como observadores Estados Miembros de fuera de la región (España, Francia e Italia), Estados no Miembros (la Santa Sede y San Vicente y las Granadinas), y organismos regionales como la Coordinación Educativa Centroamericana (Orealc/Unesco, 1982).

⁸ Acrónimo con el que se conoce al Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (Project Majeur dans le domaine de l'éducation en Amérique Latine et les Caraïbes).

Con este propósito, en los encuentros del Comité Intergubernamental del Proyecto de Principal de Educación en América Latina y el Caribe tuvieron lugar una serie de espacios institucionales en los que los mismos representantes ministeriales y expertos técnicos de cada país, incluido por supuesto el grupo de Colombia, fueron involucrados no solo en la elaboración de objetivos y líneas de acción para reformar la educación, sino también en el seguimiento periódico –el cual por regla general fue de cada dos años– del avance y los desafíos pendientes de dichos componentes del proyecto. De esta manera, el PPE empieza a configurarse como un marco estratégico operativo para la construcción de consensos en la forma de gestionar las políticas educativas tanto regionales como nacionales, tal era la razón de ser del Plan Regional de Acción y los Planes Nacionales.

Cabe aclarar que dichas reuniones fueron clasificados en dos categorías: por un lado, las reuniones de PROMEDLAC que en su orden fueron: PROMEDLAC I en Ciudad de México (1984), PROMEDLAC II en Bogotá (1987), PROMEDLAC III en Ciudad de Guatemala (1989), PROMEDLAC IV en Quito (1991), PROMEDLAC V en Santiago (1993), PROMEDLAC VI en Kingston (1996) y PROMEDLAC VII en Cochabamba (2001); por otro lado, las reuniones denominadas MINEDLAC⁹, que con un carácter más formal servían como un foro de expertos en el que los ministros podían evaluar, dar seguimiento y orientar las estrategias del PEE, así como generar acuerdos en torno a prioridades educativas comunes. En relación con dichas reuniones se destaca la MINEDLAC VI en Bogotá, en 1987, que coincidió con PROMEDLAC II, y la MINEDLAC VII en Kingston, en 1996, que coincidió con PROMEDLAC VI (Orealc/Unesco, 2001).

⁹ Sigla que significa “Reuniones de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe”.

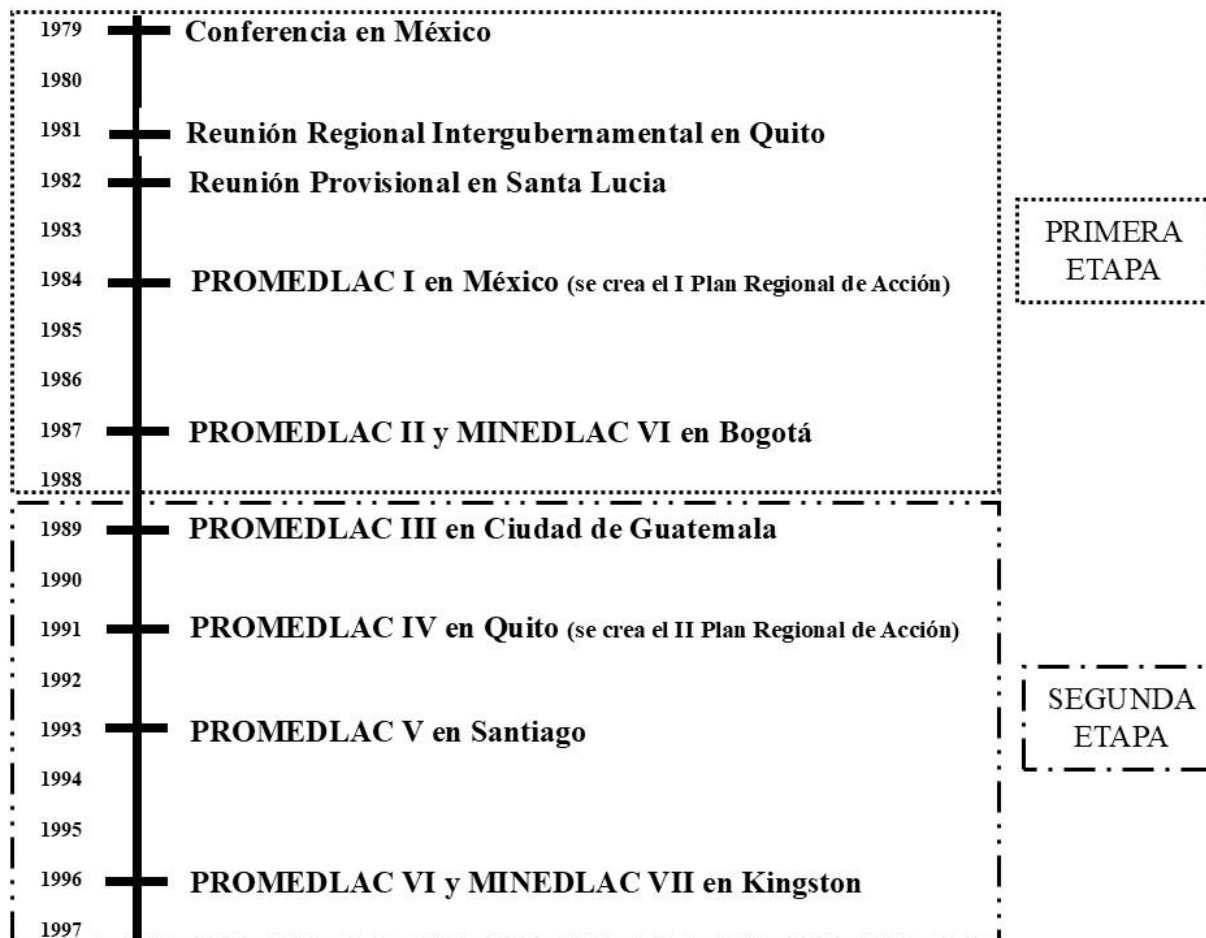
Precisamente fue en los encuentros de Kingston donde se acordó organizar un grupo de expertos que asumieron la tarea de evaluar lo que significa el PPE en sus dos décadas de existencia. El producto de este esfuerzo se denominó: *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Orealc/Unesco, 2001), un análisis que reconstruye todo el proceso del proyecto y nos permite entender dos asuntos claves en relación con la expansión del neoliberalismo en el terreno de la agenda educativa de los países de América Latina, como lo fue el punto de inflexión que significó la década de los años noventa en la historia del PPE, así como el examen de los objetivos, medios y estrategias que lo constituyeron. Este modo de analizar el archivo se vincula con la perspectiva teórico-metodológica propuesta por Foucault en torno a la identificación de la racionalidad de las prácticas de gobierno; pues éstas se consideran “racionales” en la medida en que proponen unos “objetivos” que orientan la acción, utilizan calculadamente unos “medios” para alcanzar dichos objetivos y ponen en funcionamiento determinadas “estrategias” que permiten la eficaz articulación entre medios y fines (Castro-Gómez, 2010).

Con respecto al primer aspecto mencionado, la Orealc/Unesco (2001) señala que la trayectoria del PPE puede ser clasificada en tres etapas¹⁰. Sin embargo, al examinar los cambios operados en la orientación del PPE entre las décadas de 1980 y 1990, es posible distinguir dos grandes momentos: el primero que marcó la emergencia y organización del PPE en relación con lo que podemos denominar la "crisis del liberalismo"; y el segundo momento marcado por el giro del neoliberalismo, lo cual marco un punto de inflexión no solo en la historia del proyecto (ver Figura 1), sino en las mismas prácticas de los organismos internacionales en general.

¹⁰ “Se han identificado algunos puntos de inflexión a lo largo del desarrollo del PPE que, si bien no constituyen rupturas, permiten distinguir tres momentos: la etapa fundacional del PPE, que va de México (1979) a México (1984); la segunda etapa, de Bogotá (1987) a Quito (1991); y la tercera etapa, de 1993 a 1999, que incluye las reuniones de Santiago (1993) y Kingston (1996)” (Orealc/Unesco, 2001, p. 8).

Figura 1.

Línea de tiempo del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en el período histórico de 1979 a 1997



Nota: Elaboración propia a partir de Orealc/Unesco (2001). A diferencia de los tres momentos que se formulan en el estudio de referencia, se propone como único punto de inflexión el “giro neoliberal” que marca una nueva etapa en la historia del PPE.

En ese orden de ideas, la etapa que inicia con la Conferencia de México (1979) y concluye con la PROMEDLAC II y MINEDLAC VI de Colombia (1984) representa el momento en el se crea la estructura operativa del PPE a nivel regional y nacional, y se despliegan una serie de propuestas en materia de política educativa como las sintetizadas en el Primer Plan Regional de Acción (Tabla 1).

Tabla 1.

Objetivos y estrategias en las reuniones de Quito (1981) y México (1984)

Reuniones	Estrategias	Objetivos
<p>Reunión Regional Intergubernamental en Quito en 1981</p>	<p>Se establecen seis estrategias, que en la declaración de México (1979) habían sido contempladas como principios.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El incremento de los presupuestos de educación al 7% u 8% del PIB. 2. La renovación de los sistemas de formación docente. 3. La vinculación de la educación con el trabajo productivo. 4. La promoción de una pedagogía de la creatividad. 5. La promoción de programas de educación preescolar y de programas complementarios de salud y nutrición. 6. El aprovechamiento de los medios de comunicación social con fines educativos. 	<p>Se proponen tres objetivos específicos, los cuales se mantendrán en el PPE hasta los años noventa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999. 2. Eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos. 3. Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.
<p>PROMEDLAC I en México en 1984</p>	<p>Se modifica tanto el número como el carácter de las estrategias, las cuales son regidas en el Primer Plan Regional de Acción que las articula en relación con unos campos y redes.</p> <p>Campos prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación y perfeccionamiento del personal clave. 2. Investigación socioeducativa orientada a la acción. 3. Desarrollo de materiales didácticos. 4. Apoyo e intercambio de experiencias innovadoras. <p>Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambio de experiencias. 2. Análisis conjunto (seminarios, talleres, consultas). 	

	<p>3. Acuerdos entre instituciones de dos o más países para diseñar y ejecutar programas innovadores.</p> <p>Redes regionales de excelencia:</p> <p>1. PICPEMCE: Red de innovación y cambio en la formación, el perfeccionamiento y la capacitación de educadores.</p> <p>2. REDALF: Red de capacitación y de apoyos específicos a los programas de alfabetización y educación de adultos.</p> <p>3. REPLAD: Red para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización.</p> <p>4. SIRI, Sistema regional de información al proyecto principal.</p>	
--	---	--

Nota: Elaboración propia a partir de Orealc/Unesco (2001).

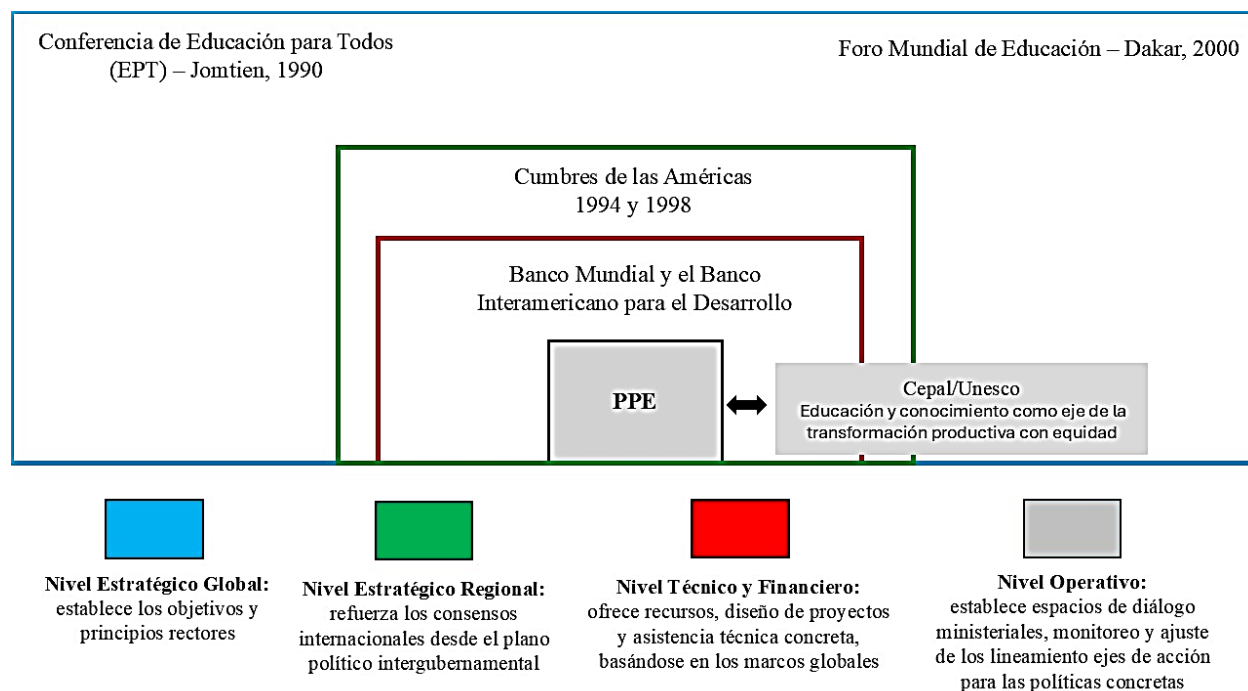
El carácter de dichas propuestas sin lugar a duda tiene relación con el contexto de crisis que caracterizó a los años ochenta y que se denominó como la “década perdida”, frente a lo cual el PPE en dicha coyuntura reivindicó la búsqueda de la expansión de la educación pública y la igualdad de oportunidades bajo un horizonte de luchar contra la pobreza

A partir del reconocimiento que se habita en un continente con graves carencias educativas y sociales, se afirma que la lucha contra la pobreza es el horizonte de esta etapa que se propone universalizar la educación básica a la población escolar, erradicar el analfabetismo, extender los servicios de educación de adultos y mejorar la calidad de los sistemas educativos. En este norte se incluye la contribución del PPE a la integración regional y a la democratización política (Orealc/Unesco, 2001, p. 19).

Sin embargo, este horizonte que asumió al PPE sería desplazado en las reuniones de los años noventa, al respecto el balance de la Orealc/Unesco (2001) señala que aunque siempre estuvo presente la relación entre la educación y el desarrollo social y económico, esta se intensifica a inicios de los años noventa cuando el PPE se alinea a las orientaciones globales de la Educación para Todos¹¹ (EPT) y adquiere un perfil totalmente operativo con respecto a las transformaciones productivas y sociales que demandaban las perspectivas del desarrollo. En otras palabras, el PPE es articulado a una serie de discursos que buscan reformar la educación latinoamericana en función de los requerimientos que exigía un nuevo desarrollo (observar la Figura 2).

Figura 2.

Los principales proyectos internacionales que confluyen en los años noventa



Nota: elaboración propia a partir de Unesco/Orealc (2001) y Burki y Perry (1998). La relación específica del PPE con las demás instancias internacionales puede ser descrita de la siguiente

¹¹ La Orealc/Unesco (2001) afirman que el PPE sirvió de germen para los objetivos y principios fundamentales que se diseñaron en la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien en 1990, cuyo resultado fue la “Declaración Mundial Sobre la Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje”, más conocido como Educación para Todos (EPT).

forma: actuó como el brazo regional de seguimiento de la EPT (1990), preparó el camino hacia la revisión global de Dakar (2000); sirvió como espacio clave para discutir la base conceptual impulsada por Cepal/Unesco (1992); contribuyó a operacionalizar los compromisos políticos asumidos en las cumbres de la OEA (1994 y 1998) y fue objeto de la influencia técnica en sus debates por parte del Banco Mundial.

En ese orden de ideas, el viraje que el PPE experimenta en los años noventa se puede apreciar en la configuración de una nueva estrategia de reforma a la educación, la cual se prefigura en la reunión PROMEDLAC IV de Guatemala (1989), se oficializa, posteriormente, en la reunión PROMEDLAC V en Quito (1991) bajo el nombre de un *nuevo estilo de desarrollo educativo* y se profundiza en la reunión PROMEDLAC VI en Santiago (1993) con el conjunto de lineamientos estratégicos orientados a *profesionalizar la acción educativa*.

En la PROMEDLAC III, celebrada en Guatemala en 1989, tienen lugar un discurso que, por un lado, reconoce que la crisis de los países de la región es un fenómeno estructural y no coyuntural, como se había creído en el pasado, y por otro lado, señala la necesidad de un tipo de desarrollo que mejore la calidad de vida de las personas, tanto desde el punto de vista material como desde la perspectiva de la participación social, la identidad cultural y la capacidad creadora (Orealc/Unesco, 2001). Así, en un contexto marcado por una crisis estructural y ante la urgencia de un nuevo modelo de desarrollo asociado a la equidad, la reunión de Guatemala concluye que, para alcanzar los tres objetivos estratégicos del PPE, se requieren cambios profundos en las estructuras y estilos vigentes de los sistemas educativos, que deben considerar las siguientes recomendaciones:

1. Aumentar la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos.
2. Incrementar los niveles de responsabilidad por los resultados y articular adecuadamente las acciones del Estado entre el nivel central, el regional y los niveles locales.
3. Estimular las acciones de los organismos no

gubernamentales, aprovechando plenamente su potencialidad y dinamismo. 4. Promover la innovación y la creatividad en todas las instancias del sistema educativo (Orealc/Unesco, 2001, p. 13).

Dos años después, en la reunión PROMEDLAC IV, en Quito, los ministros y demás voces autorizadas de la región dirán que la crisis que afronta la región devela, en el ámbito de la educación, una tendencia más profunda y alarmante:

La pérdida de dinamismo y el agotamiento de una concepción y de un estilo de desarrollo educativo que priorizó la legítima necesidad de expansión de la cobertura, pero sin llegar a ser capaz de conciliar el crecimiento educativo con niveles satisfactorios de calidad y de equidad (...). Este estilo de desarrollo educativo “agotado” se caracteriza por una administración centralizada y burocrática; una visión de corto plazo en la toma de decisiones; un aislamiento respecto de otros sectores; una oferta educativa homogénea para poblaciones heterogéneas; procesos educativos centrados más en la enseñanza que en el aprendizaje, y un mayor énfasis en los medios y diseños curriculares que en el rol profesional de los educadores (Orealc/Unesco, 1991, p. 15).

En efecto, en la Declaración de Quito, el “estilo de desarrollo educativo” que en la primera etapa del PPE se intentó orientar a partir de los objetivos, estrategias y campos de acción (sintetizadas en la Tabla 1) se considera ahora como “agotado” y, por lo tanto, como un obstáculo para que los sistemas educativos latinoamericanos y caribeños puedan cumplir con las exigencias del desarrollo en la región: superar la crisis económica, recuperar el crecimiento sostenido, integrarse activamente a la competitividad internacional y mejorar la calidad de vida de la población (Orealc/Unesco, 1991). Por estas razones, en la reunión de Quito se propone una nueva estrategia de desarrollo educativo cuyo objetivo es vincular la educación a los requerimientos económicos y sociales derivados de una nueva visión del desarrollo, la cual desde la perspectiva

de la Cepal/Unesco (1996) con la propuesta: “*Una transformación productiva con equidad*”, se afirma que la tarea fundamental de los países latinoamericanos y caribeños, en marco del cambio en el patrón de desarrollo descrito en la declaración de Quito¹², consiste en transformar las estructuras productivas de tal forma que se garantice la equidad social, para lo cual dicha transformación debe fundamentarse principalmente en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, y no tanto en la explotación de los recursos naturales ni en el aumento de las remuneraciones.

Desde esta perspectiva, se considera que el mejoramiento de la productividad mediante la innovación técnica y el capital humano es el camino adecuado para articular y alcanzar las dos grandes metas: el crecimiento económico y la equidad social, que han sido objetivos clave en las agendas de desarrollo de la región en las últimas décadas, pero que ningún país ha logrado concretar de manera simultánea y a largo plazo. En este sentido, el documento de la Cepal/Unesco (1996) define un conjunto de medidas orientadas a mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados; tres líneas propositivas que sirven como medios para mejorar las condiciones de competitividad entre los países latinoamericanos y caribeños. Esto, lógicamente, implica, por un lado, renovar el estilo de intervención del Estado en relación con las décadas anteriores:

Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene

¹² “La década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta “década perdida” fue también de “aprendizaje doloroso”, y posiblemente equivalió a coyunturas históricas que les ha tocado vivir a todas las experiencias de industrialización tardía. Podría a la postre significar el punto de partida sobre el cual la región recuperará, sobre nuevas bases, su capacidad de acceder al desarrollo” (Cepal, 1996, p. 24).

ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto (Cepal/Unesco, 1996, p. 15).

Y en consonancia con estos desplazamientos supone reformar los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, esto en función del nuevo lugar estratégico que se le otorga al conocimiento como un factor que interviene directamente en el mejoramiento de la capacidad de los países para incorporar y difundir progresos técnicos en sus estructuras productivas y en sus acumulados de capital humano y social.

Recursos humanos y desarrollo son dos temas muy vinculados entre sí. El reconocimiento de esta vinculación ha inducido a la Cepal a iniciar, en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (Orealc), un esfuerzo sistemático para profundizar en las interrelaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico, en el marco de los elementos centrales de su propuesta, es decir, la transformación productiva, la equidad social y la democratización política (Cepal-Unesco, 1992, p. 15).

Resulta notable cómo, a inicios de los años noventa, los discursos de la Cepal, la Unesco y el propio PPE se orientan hacia una reforma estructural de la educación latinoamericana y caribeña, con el objetivo de adecuarla y ponerla al servicio del desarrollo productivo con equidad. Este enfoque se expresa con mayor énfasis en la PROMEDLAC IV cuyo Comité Intergubernamental plantea la necesidad de construir un *nuevo estilo de desarrollo educativo*, en relación con la cual se plantean una serie de desafíos y lineamientos estratégicos (Tabla 2) que son incorporadas en la actualización y ejecución del Segundo Plan Regional de Acción, así como en los campos de acción de los Planes Nacionales para los Estados miembros (Orealc/Unesco, 1991).

Tabla 2.*Desafíos y lineamientos estratégicos de la reunión de Quito (1991)*

Componentes	Descripciones
Desafíos	<p>La nueva estrategia anunciada debe responder, en un contexto de carencia de recursos, al triple desafío de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la eficacia de los sistemas educativos. 2. Mejorar la equidad en la distribución del servicio educativo ofreciendo educación de calidad a los sectores prioritarios. 3. Mejorar la eficiencia de los sistemas educativos desarrollando la capacidad de optimizar el uso de los recursos.
Lineamientos estratégicos para el II Plan Regional de Acción	<p>Se sugiere a los países de la región llevar a cabo una serie de actividades destinadas a reforzar el dinamismo de los sistemas educativos, que tengan como marco los siguientes lineamientos estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La articulación entre educación y estrategias de desarrollo. 2. El fortalecimiento de la dimensión democrática: focalización de recursos hacia los más pobres y activa participación de los agentes educativos. 3. La articulación de nuevas alianzas en torno a la educación. 4. La modernización de las modalidades de planificación y gestión. 5. La reorientación del currículo: desde las disciplinas, a las necesidades básicas de aprendizaje. 6. La incorporación de nuevos actores: familia, empresas, organizaciones comunitarias y medios de comunicación social. 7. Mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo de los docentes. 8. La diversificación de las fuentes de financiamiento.
Los campos de acción para el II Plan Regional de Acción	<p>Con el propósito de apoyar la aplicación de los planes nacionales en la perspectiva de la transformación educativa, se identifican los siguientes campos de acción prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas, planificación y gestión; espacios educativos. 2. Formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de cuadros de personal calificado en educación. 3. Experimentación y evaluación de nuevas opciones pedagógicas. 4. Sistemas de información e investigación. 5. Estimular el desarrollo de las Redes de Cooperación. 6. Cooperación técnica y financiera en apoyo de los Programas y Acciones del Plan Regional.

Nota: Elaboración propia a partir de Orealc/Unesco (1991). Los componentes descritos en la Reunión de Quito (1991) son concebidos como una base estratégica de gran alcance, ya que no solo permiten actualizar las acciones diseñadas para alcanzar los tres objetivos específicos del PPE,

sino que también apuntan a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Además, se integran en las directivas y planes de acción de la UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial, BID y FNUAP.

Sin lugar a duda, el nuevo estilo de desarrollo educativo propuesto en Quito (1991) se configura en conexión con otros proyectos que confluyen en la agenda educativa para Latinoamérica, como por ejemplo la EPT (1990) que consagró el principio de "educación básica para todos" y que motivó a las agencias y entidades internacionales de financiamiento a elevar sustantivamente sus créditos para el sector educacional. Así mismo, la estrategia elaborada por la Unesco/Cepal bajo el nombre: "*Educación y Conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad*" (1992) no solo se deriva de la estrategia general de la *Transformación productiva con equidad* (1996), sino que además recoge y avanza en los planteamientos centrales de la reunión de PROMEDLAC IV en Quito (Orealc/Unesco, 2001).

Tabla 3.

Los componentes fundamentales de la estrategia educativa de la Cepal/Unesco (1992)

<p>Objetivos estratégicos</p>	<p>La estrategia propuesta busca transformar la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formación de la moderna ciudadanía, la cual impone a los sistemas educacionales el desafío de distribuir equitativamente los conocimientos el dominio de los códigos culturales modernos y formar en las personas los valores éticos y las competencias para un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad. 2. La competitividad internacional de los países, la cual precisa establecer un nuevo tipo relación de la educación frente trabajo en función de las exigencias contemporáneas de la producción, sin reducir la esfera formativa de la sociedad a contenidos puramente instrumentales.
	<p>En relación con lo institucional la estrategia propuesta supone tres asuntos claves:</p>

<p>Lineamientos para la reforma institucional como marco de las políticas</p>	<p>1. Una reorganización de la gestión educativa que, en el plano de los establecimientos, se orienta a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y demás centros educacionales para ejecutar, con mayor grado de pertinencia, de responsabilidad por los resultados y de eficiencia de la asignación de recursos, los programas educativos; mientras que en el plano de los sistemas educativos, se busca integrarlos en un marco común de objetivos y requisitos tácticos, ya que ésta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas.</p> <p>2. Una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno de las demandas de las unidades productivas.</p> <p>3. Un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología en función de la exigencia que impone la competitividad de incorporar el progreso técnico a las economías de la región.</p> <p>Importa señalar que integración y descentralización no deben entenderse como términos pertenecientes exclusivamente a la esfera administrativa. En este contexto, significan una verdadera mutación en los principios mismos de la organización institucional de la educación, que incidirá en dos planos: el de las unidades educativas y el del sistema.</p>
<p>Lineamientos esenciales para las políticas</p>	<p>Las políticas que se proponen para materializar la estrategia habrán de responder a dos criterios esenciales:</p> <p>1. El de equidad que tiene que ver con el acceso o igualdad de oportunidades de ingreso a la educación y con la distribución de posibilidades de obtener una educación de calidad. En ese sentido, la equidad se relaciona con la orientación y funcionamiento del sistema y, por ende, con las políticas que guían su desarrollo.</p> <p>2. El de desempeño que se corresponde con la eficiencia de los establecimiento y sistemas y con las prioridades del desarrollo nacional. En esa medida el desempeño se encuentra ligado con los proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente, con metas, la calidad y su rendimiento.</p>
<p>Objetivos para las políticas</p>	<p>Acciones y Medidas</p>
<p>1. Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad.</p>	<p>a. Autonomía educativa. b. Mecanismos de regulación. c. Instancias concertación de coordinación y concertación.</p>
<p>2. Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad.</p>	<p>a. Cobertura universal y calidad de la educación básica. b. Programación de educación y capacitación de adultos.</p>
<p>3. Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico tecnológicos.</p>	<p>a. Fortalecimiento de la oferta de la educación superior y de los centros tecnológicos.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> b. Fortalecimiento de la demanda por parte de las organizaciones empresariales y las empresas. c. Agentes de enlace entre la oferta y la demanda.
4. Propiciar una gestión institucional responsable.	<ul style="list-style-type: none"> a. Sistema de información y evaluación de la educación básica y media. b. Evaluación institucional en la educación superior. c. Sistema de evaluación de la eficiencia externa de la educación.
5. Apoyar la profesionalización y el protagonismo de los educadores.	<ul style="list-style-type: none"> a. Proceso de reclutamiento, formación y capacitación. b. Remuneraciones e incentivos. c. La nueva función del director de la escuela.
6. Promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación	<ul style="list-style-type: none"> a. Una financiación amplia y diversificada. b. Mecanismos que incentiven la asignación eficiente del financiamiento público. c. Mecanismos selectivos de asignación del financiamiento público.
7. Desarrollar la cooperación regional e internacional.	<ul style="list-style-type: none"> a. Programas en el campo del mejoramiento de la calidad b. Innovaciones al nivel de la enseñanza media. c. Acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior. d. Formación de académicos e investigadores. e. Reforma institucional y administración local. f. Capacitación técnica. g. Investigación educación. h. Intercambio de docentes y alumno i. Cooperación estratégica.

Nota: Elaboración propia a partir de la Cepal-Unesco (1992).

Posteriormente, en la reunión PROMEDLAC V en Santiago (1993), si bien se mantienen las relaciones de continuidad con la Declaración de Quito, se revalúan los tres objetivos estratégicos que el PPE había perseguido desde la década anterior, y en su lugar se propone como objetivo global: mejorar los niveles generales de calidad de los aprendizajes, a la vez que se renuevan los lineamientos (Tabla 4) del nuevo estilo de desarrollo educativo en función de una estrategia que busca profesionalizar no solo el rol de los educadores sino la acción educativa en general.

Tabla 4.

Los objetivos y ejes de acción de la Declaración de Santiago (1993)

<p>Objetivos</p>	<p>Las acciones del presente período tendrán como objetivo general mejorar los niveles globales de calidad de los aprendizajes, aun cuando la expansión cuantitativa del sistema requiere una atención permanente.</p> <p>El logro de este objetivo debería constituir un paso efectivo en cuanto a la integración ciudadana y la competitividad internacional. En ese sentido se desprenden tres objetivos específicos que resultan compatibles con las actuales orientaciones nacionales y llaman la atención hacia la calidad de las políticas, procesos y resultados.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar la cantidad y la calidad de los aprendizajes de los alumnos. 2. Fomentar acciones para la reducción de desigualdades de acuerdo con el criterio de discriminación positiva. 3. Desarrollar una gestión responsable por los resultados.
<p>Ejes de acción</p>	<p>Los objetivos deberán lograrse mediante la acción vinculada a dos grandes ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El eje institucional, referido a los ministerios de educación y a las escuelas. 2. El pedagógico, vinculado con los procesos de enseñanza aprendizaje, tanto en la escuela regular como en la educación de personas jóvenes y adultas. <p>Ambos ejes, a su vez, serán definidos a partir de la noción de la profesionalización, entendida como el desarrollo sistemático de la educación fundamentado en la acción y el conocimiento especializado, considerando los avances de la ciencia, los criterios éticos, las características culturales y los marcos de responsabilidades preestablecidas. En consecuencia, desde esta perspectiva de la profesionalización al combinarlos los ejes de acción con los niveles o modalidades educativas resultan cuatro ejes prioritarios de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. El eje institucional I: profesionalización de la acción de los ministerios de educación. 1.2. El eje institucional II: profesionalización de la acción en la escuela. 2.1. El eje pedagógico I: profesionalización de la enseñanza en las escuelas. 2.2. El eje pedagógico II: mejoramiento de la calidad de la educación básica de jóvenes y adultos.

El eje institucional I	Se centra en el fortalecimiento institucional de los ministerios de educación, e incluye la promoción de las capacidades técnicas y políticas de sus funcionarios, la introducción de sistemas de evaluación por resultados, la focalización de acciones para reducir la desigualdad y el desarrollo de una política de fomento de las innovaciones.
El eje institucional II	Se asocia con la creación de las condiciones materiales y de incentivos para que la escuela pueda aprovechar mejor su nueva autonomía. Se incluyen acciones como el desarrollo de una nueva gestión en los establecimientos (participación de los profesores y de la comunidad educativa en los proyectos pedagógicos institucionales), el fortalecimiento de la función estratégica del director de la escuela y de los nuevos roles de los docentes, el estímulo a la descentralización curricular y el desarrollo de una buena infraestructura física y técnico-pedagógica en la escuela.
El eje pedagógico I	Se orienta hacia la profesionalización de la enseñanza en las escuelas, promoviendo el aprendizaje de la lectura, la escritura y las matemáticas; la incorporación de componentes de la cultura científico-técnica y del medio ambiente; el mejoramiento de las remuneraciones y condiciones del trabajo docente, y la formación y perfeccionamiento de maestros.
El eje pedagógico II	Se orienta hacia el mejoramiento de la calidad de la educación básica de jóvenes y adultos y, en particular, a la calidad de los procesos y los resultados de aprendizaje. Estos programas deben contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Nota: Elaboración propia a partir de Orealc/Unesco (1993).

Por otro lado, en la reunión de Kingston (1996) se vuelve a plantear la articulación entre equidad y calidad, y se construye una conceptualización de calidad que incluye la dimensión ética y la autonomía intelectual y moral de profesores y estudiantes. De este modo, en la Declaración de la PROMEDLAC VI se exhorta a los países de la región, especialmente a los que son miembros, que en su procesos de formulación y ejecución de la política educativa tengan en cuenta las siguientes orientaciones:

- i) la educación como política de Estado; ii) el mejoramiento de la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad educativa local y un papel más estratégico de la administración central; iii) la prioridad a los aprendizajes y la formación integrada; iv) la democratización y la

cultura de la paz en la educación: incorporar los valores fundamentales del ser humano al programa de la transformación educativa, con especial hincapié en la educación y en las poblaciones indígenas; v) la educación más vinculada a la sociedad: relaciones con los medios de comunicación, el mundo laboral y la familia; vi) la evaluación y medición de la calidad de la educación para asumir responsabilidad por los resultados en educación; vii) la valorización profesional de los docentes ligada al desempeño; viii) la educación a lo largo de toda la vida para un aprendizaje permanente; ix) la educación superior: factor crítico para el desarrollo de la región; x) financiación y asignación de recursos (Unesco, 1996, p. 4-5).

Los cambios descritos en la agenda del PPE pueden explicarse como parte del giro neoliberal en el contexto latinoamericano, si bien en la década anterior desde el proyecto se definió la función de la educación como parte de un compromiso regional en la lucha contra la pobreza, a través de la cual se apuntó a la universalización de la educación básica y la erradicación del analfabetismo principalmente, en los años noventa el papel de la educación fue sujetado a las exigencias específicas de la estrategia de desarrollo productivo con equidad social. De tal forma que en el marco de dicho desplazamiento no puede pasar inadvertido el cambio en el carácter de los objetivos y las estrategias que se propusieron al interior del PPE.

Mientras en los ochenta los componentes fundamentales del proyecto tenían un carácter más rígido y cerrado (Tabla 1), para la coyuntura de los noventa el PPE redefine sus componentes como lineamientos y ejes de acción que al estilo de un marco común oriente las prácticas de los países en cuanto a la elaboración de los planes nacionales, así como el discurso de los organismos internacionales en el desarrollo de estrategias de cooperación horizontal entre los países, los últimos jerarquizados desde los condicionamientos que generarán especialmente los organismos financieros internacionales: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, que ofrecerán los créditos para viabilizar las reformas. En ese sentido, las prácticas del PPE asumen el carácter

que Foucault (2008) denominó como: *intervención de tipo ambiental*, “la cual no busca actuar sobre los cuerpos directamente sino sobre el “medio ambiente” (acción a distancia) que favorece la autorregulación de la conducta” (Castro-Gómez, 2010, p. 51). Un claro ejemplo de esto se expresa en la forma en como desde el PPE se aborda y gestiona la función docente a partir de los años noventa.

La profesionalización como estrategia que articula la función docente con los requerimientos del nuevo estilo de desarrollo educativo

En el marco del nuevo estilo de desarrollo educativo propuesto en el PPE se asume, a diferencia de los años ochenta, que el problema docente ya no se limita únicamente a la formación inicial y en servicio como parte de los requisitos mínimos para que los sujetos puedan enseñar en las aulas. Lo que está en juego ahora es la conducta de los docentes: cómo generar condiciones que propicien unos cambios en su comportamiento tradicional, de tal forma que se fomente la responsabilidad por los resultados, se impulse la innovación en sus prácticas y se promueva la mejora constante de su desempeño en clave de resultados evaluables.

Al respecto en la reunión PROMEDLAC IV (1991), se proponen un conjunto de lineamientos estratégicos y acciones relacionadas (Tabla 2), dentro de los cuales se introduce la idea de *profesionalizar el rol docente* a partir de las siguientes formulaciones:

¿Qué estrategias impulsar para la formación inicial y la capacitación en servicio? ¿cómo estimular la creatividad, la innovación y la mayor responsabilidad por los resultados? ¿cómo atraer a los más talentosos hacia la profesión docente? (Orealc/Unesco, 1991, p. 12).

En el marco de los lineamientos de Quito (1991) se observa cómo el referente de la profesionalización, aparentemente “neutro” y “positivo”, es utilizado como un eje articulador, a partir del cual se puede introducir una serie de cambios en la función docente que buscan afectar su formación, perfeccionamiento, desempeño e idoneidad.

En esta perspectiva, el Comité recomienda a los Estados Miembros definir sus Planes Nacionales de Acción como un solo instrumento, en el cual se consideren las siguientes orientaciones: (...) El fomento del protagonismo técnico-pedagógico del docente mediante la aplicación de una política integral de mejoramiento de su situación que incluya estrategias articuladas de formación, profesionalización y perfeccionamiento, así como una mejora de sus condiciones laborales y salariales; perfeccionar los sistemas de formación inicial de los futuros maestros, centrando su actividad de formación en el aprendizaje; al establecimiento de sistemas de perfeccionamiento permanente, donde los docentes puedan analizar críticamente sus prácticas y procurar mejorar sus formas de enseñanza, y que los estimulen a una permanente actualización de su cultura científica y tecnológica; el fomento de la participación de las organizaciones del magisterio en la gestación de los procesos de cambio educativo y de profesionalización docente; el fomento de la participación de docentes en la producción de materiales escritos y de experimentación, así como de su creatividad innovadora para la tarea pedagógica; el desarrollo de instancias de demostración en las que los maestros puedan dar a conocer y sistematizar experiencias innovadoras (Orealc/Unesco, 1991, p. 36-38).

A diferencia de las políticas esporádicas o generales de la década anterior, ahora se propone una política integral orientada a crear las condiciones necesarias para que los docentes puedan asumir las tareas que le exige el nuevo estilo de desarrollo educativo, en particular, y el desarrollo productivo con equidad social, en general. Primero, se debe impulsar el perfeccionamiento de los sistemas de formación inicial de los futuros maestros, dejando de un lado la formación basada en

la enseñanza y pasando a un modelo centrado en el aprendizaje; así mismo, se busca promover la meritocracia en la selección de tal forma que logre atraer a los más talentosos y dejar de contratar personal sin título. En segundo término, se esgrime un protagonismo técnico-pedagógico basado en la mejora de las condiciones laborales y salariales de tal modo que los docentes puedan desempeñar plenamente su trabajo; implementar sistemas de perfeccionamiento permanente que también les permita volver sobre su práctica y mejorarla de manera continua, así como incentivar su participación en espacios y actividades que promuevan su creatividad innovadora en clave de la pedagogía, así como el desarrollo de instancias de demostración, en las que los maestros puedan dar a conocer y sistematizar experiencias innovadoras. Por último, se recomienda fomentar la participación de las organizaciones del magisterio en la planeación y ejecución de los procesos de reforma con el fin de gestionar el conflicto y promover los cambios desde la concertación.

Ahora bien, en cuanto a la “estrategia” que propone la Cepal/Unesco (1992) –la cual recordemos es considerada como un desarrollo de lo dicho en la reunión PROMEDLAC IV–, en esta se precisan unas políticas, dentro de las cuales se destaca: *la profesionalización y protagonismo de los educadores*. Allí se pone en relieve el protagonismo de los educadores como un medio para lograr el objetivo de descentralizar las escuelas y de insertarlas en su entorno comunitario; por tanto, “es necesario que los educadores también sean receptivos a los mensajes y demandas externos y estén dispuestos a trabajar en equipo con personas de otros ámbitos profesionales” (Cepal/Unesco, 1992, p. 182). Es decir, el protagonismo atribuido al rol de los educadores le exige un cambio en su conducta para que así puedan desempeñarse satisfactoriamente en un escenario escolar descentralizado y abierto a las exigencias del entorno y del sector productivo.

En sintonía con las orientaciones de Quito, el discurso de la Cepal/Unesco (1992) justifica e introduce, a través de la profesionalización, una serie de cambios cuya novedad resulta en el énfasis por los incentivos como eje motivador tanto de los procesos de formación, como del perfeccionamiento y el desempeño de los educadores. Al respecto advierte la Cepal/Unesco (1992): que pese a no ser posible definir teóricamente un nivel salarial adecuado para las distintas categorías de docentes que existen en la región, lo que sí es seguro es que el deterioro en términos reales de las remuneraciones a los docentes, durante la década pasada, conspira en contra de la eficiencia de la calidad de la educación. Puesto que niveles salariales precarios provoca que los educadores no tengan las condiciones óptimas para el ejercicio de su labor: un nivel básico de educación, al no contar con los recursos suficientes; la dedicación exclusiva en el trabajo, con prácticas como el doble empleo en función de lograr mayores ingresos y la relativa estabilidad en el cargo, con procesos como la rotación del personal en busca de mejores oportunidades laborales.

Sin embargo, también afirma la Cepal/Unesco (1992) que la incorporación de los sueldos del magisterio en el escalafón general de remuneración de la administración pública es inadecuada dado que resulta ser contraria a las condiciones de flexibilidad y competitividad que se requieren en el docente. De esta manera, la solución está en la implementación de un esquema de incentivos y bonificaciones que complemente el sueldo base de los educadores, con la salvedad de que dicho mecanismo, en lugar de reducirse a los años de antigüedad cómo funciona en muchos países, opere en relación con resultados efectivos en el desempeño o en la dificultad de la tarea realizada. Es decir, en forma de bonificación por participación en actividades especiales o en zonas desfavorecidas (por ejemplo: educación bilingüe o atención especial), con el propósito de atraer docentes experimentados y motivados. Igualmente se propone la bonificación por “productividad”, la cual, aunque no se pueda medir en lo pedagógico o académico en forma tan precisa como el

rendimiento físico, sí es posible evaluarla a partir del diseño de criterios sencillos, como sucede en el caso de los docentes universitarios. Por último, un tipo de bonificación que quede al criterio o la libertad de los establecimientos educativos en función de su proyecto educativo, con el riesgo que esto implica en cuanto a la movilidad docente (Cepal/Unesco, 1992).

Por su parte, en la reunión PROMEDLAC V (1993) se le asigna una mayor relevancia a la idea de la profesionalización, la cual es considerada como un concepto clave que debe caracterizar todas las actividades educativas en el nuevo estilo de desarrollo educativo que ahora se busca concretar en Santiago. Al respecto el Comité entiende por profesionalización:

El desarrollo sistemático de la educación fundamentado en la acción y el conocimiento especializados, de manera que las decisiones en cuanto a lo que se aprende, a cómo se lo enseña y a las formas organizativas para que ello ocurra, se tomen de acuerdo con: (a) los avances de los conocimientos científicos y técnicos; (b) los marcos de responsabilidades preestablecidas; (c) los criterios éticos que rigen la profesión, y (d) los diversos contextos y características culturales. Dicha profesionalización, no obstante, no es exclusivamente un acto técnico sino que debe concebirse en el marco de consensos y acuerdos educativos estables y democráticos (Cepal/Unesco, 1993, p. 37).

En ese orden de ideas, se renueva el discurso de la profesionalización, en su dimensión técnica y política, extendiéndola tanto a la acción de los ministerios y los demás niveles administrativos –eje institucional–, así como los procesos de aprendizaje que tienen lugar en la escuela –eje pedagógico–, (ver Tabla 3). En cuanto a la profesionalización docente, esta es abordada en los dos ejes de acción que se proponen.

Con respecto al “Eje institucional II: Profesionalizar la acción en la escuela”, se afirma que la descentralización como una modalidad de gestión que le asigna una mayor autonomía a la acción de las escuelas implica como una de sus condiciones *el fortalecimiento del rol de los docentes en*

relación con los aprendizajes de los alumnos. Esto quiere decir que los docentes tengan la capacidad de comprender profesionalmente las necesidades del estudiantes y, en consecuencia, puedan generar propuestas que le permitan actuar como facilitadores de los aprendizajes, ejerciendo liderazgo y estimulando el trabajo individual y en grupo, orientado en el uso de materiales y fuentes de información, evaluando los resultados y proponiendo acciones remediales (Cepal/Unesco, 1993, p. 31).

Entonces, a partir de las nuevas tareas que les asigna a los docentes, en el marco del “Eje pedagógico I: profesionalizar la enseñanza en las escuelas”, se justifica que el ejercicio del rol docente, basado ahora en el aprendizaje, exige, por un lado, cambios en *la remuneración y condiciones del trabajo docente*: la implementación de una carrera docente que incluya un sistema de remuneraciones que incentiven sus nuevas funciones, y, por consiguiente, orientar las inversiones y los recursos provenientes de las comunidades a establecer e incrementar las remuneraciones docentes de acuerdo con criterios laborales (desempeño basado en resultados en el aula y duración del año escolar) y criterios académicos (ingreso, certificación y controles periódicos de competencia, localidad o antigüedad). En efecto, lo que se busca, en sintonía con lo dicho por la Cepal/Unesco (1992), es ajustar la condiciones salariales de los docentes, de tal forma que su remuneración dependa de las crecientes responsabilidades que se le asignan, de su desempeño autónomo en el aula y de los resultados que pueda alcanzar en términos de aprendizajes efectivos de sus alumnos, para lo cual es necesario avanzar en una carrera profesional del docente en el aula.

Por otro lado, las nuevas demandas sobre la función de los docentes también implican renovar *los esfuerzos en la formación y perfeccionamiento docente*, los cuales, partiendo de las prácticas que se aplican en los distintos países, proponen:

a) fortalecer los centros de formación docente elevando el nivel de sus formadores; (b) aprovechar las capacidades de los institutos de formación docente para el perfeccionamiento; (c) establecer centros y mecanismos de intercambio de informaciones sobre innovaciones en distintas áreas; (d) facilitar las instancias de aprendizaje en talleres y grupos de docentes; (e) desarrollar un perfeccionamiento relacionado con las necesidades pedagógicas en cada escuela, (f) fortalecer las capacidades de reflexionar sobre su práctica y procesar informaciones de su entorno, (g) enfatizar un perfeccionamiento docente fundamentado en el criterio de aprender a aprender, (h) capacitar al docente para que desarrolle en el aula estrategias de integración de niños con necesidades especiales, e (i) fomentar la participación de los ministerios nacionales y provinciales en la definición del perfil profesional de los futuros docentes y promover la evaluación de los centros de formación docente. (Cepal/Unesco, 1993, p. 32-33).

De esta manera, en contraste con lo dicho en Quito, la novedad principal que se presenta se corresponde con la idea de articular el proceso inicial con el ejercicio activo de la función docente, es decir: que los mismos centros especializados en la formación inicial de los docentes, luego sean aprovechados para perfeccionarlos durante su servicio. En consecuencia, hay que fortalecer la formación y perfeccionamiento docente como un sistema, sobre el cual se precisan dos asuntos: primero su criterio central basado en el aprender a aprender y segundo las estrategias para su gestión a través de la mejora en el nivel de los formadores, la promoción de la evaluación y la participación de los ministerios nacionales y provinciales en la definición del perfil profesional de los futuros docentes.

La gestión de la función docente en el marco de la programación de la política educativa con la legitimación de los actores estratégicos

Ante la culminación del Proyecto Principal de Educación para América Latina a finales del siglo XX, otras instancias comenzaron a adquirir mayor protagonismo en la orientación de la agenda y las políticas educativas en la región. En esta dirección se destaca el papel que adoptaron las agencias que hacen parte del Consejo Económico y Social (Ecosoc) del Sistema de las Naciones Unidas y que se han configurado como comisiones regionales (Cepal) y como agencias especializadas (Unesco, Orealc/Unesco y el Banco Mundial). En el caso del Banco Mundial se destacan múltiples estudios producidos en la década de los noventa y estructurados en torno a enfatizar en la reforma institucional, también denominada neoinstitucionalismo, entendido como un enfoque que “busca analizar las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y cómo estas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales” (Roth, 2010, p. 95).

En el marco del neoinstitucionalismo se impulsa el trabajo de Shahid Burki y Guillermo Perry¹³, titulado: *Más allá del Consenso de Washington* (1998), desde el cual se asume a la educación como una de las áreas prioritarias a intervenir en el marco de la reforma institucional que demanda la región latinoamericana.

En ese sentido, Burki y Perry (1998) precisan que el ciclo de reformas a los sistemas educativos de la región, que desde comienzos de los años noventa buscó mejorar la calidad y

¹³ Guillermo Perry fue ministro de Hacienda colombiano en el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) y, al momento de publicar este documento, se desempeñaba como economista jefe de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Díaz, 2018, p. 82-83). Perry no solo actuó como un actor estratégico en la línea política internacional desde su cargo en el Banco Mundial, sino que también participó activamente en el diseño de la política educativa nacional durante su gestión ministerial. Posteriormente, integró el grupo de investigadores que lideró el estudio de la Fundación Compartir titulado *Tras la excelencia docente* (2024), el cual se constituyó en un referente clave para la gestión en materia de profesionalización docente en Colombia.

eficiencia, pese a concretar avances legales y consolidar a la educación como una inversión social prioritaria, no logró tener un impacto mayor en la escuela ni en el aprendizaje efectivo de los estudiantes. La explicación, según los mismos autores, obedece a que estos esfuerzos de reforma, pese a las metas trazadas y los mecanismos que privilegiaron (observar la Tabla 5), carecieron de la capacidad estratégica para incidir de manera significativa en los patrones de comportamiento de los agentes, así como en las reglas institucionales.

Tabla 5.

Metas y mecanismos de las reformas de primera generación en América Latina y el Caribe

Metas	1. Aumentar la importancia de los resultados del aprendizaje frente a solo aumentar los recursos. 2. Proveer oportunidades para una participación más amplia a nivel de la sociedad y de la comunidad. 3. Aumentar la autonomía de gestión en las escuelas individuales. 4. Promover el desarrollo de nuevos programas de estudio y adaptar parte de su contenido al entorno local específico. 5. Mejorar las capacidades de los profesores. 6. Incrementar la responsabilidad social y la obligación de rendir cuentas por sus actuaciones y resultados en el sistema.				
Mecanismos Implementados	Evaluación de estudiantes	Sistema de gestión de información	Participación de los padres	Administración descentralizada	Países y año de inicio de la reforma
	X	X		X	Argentina (1994)
	X	X	X	X	Brasil (1991)
	X			X	Chile (1991)
		X		X	Colombia (1989)
	X		X	X	El salvador (1992)
	X	X	X	X	México (1991)
	X	X	X	X	Nicaragua

					(1992)
		X	X	X	Paraguay (1995)

Nota: Elaboración propia a partir de Burki y Perry (1998).

De acuerdo con los autores, la organización escolar latinoamericana, los agentes clave y el marco institucional —entiéndase por este los valores compartidos, comportamientos esperados y las reglas de juego— permanecieron estables durante siglos, hasta que en el último tiempo se intentaron modificar a través de una serie de reformas que se denominan de “primera generación”, las cuales, en consecuencia, tuvieron que enfrentar la solidez de la organización escolar y la resistencia al cambio de sus agentes decisivos.

Las reformas a las instituciones de educación (...) siguen siendo una tarea gigantesca. Esto en parte se debe a razones técnicas, pero también porque existen agentes con mucho poder (asociaciones de profesores y la burocracia dentro de los ministerios de educación) que probablemente se opondrán y de hecho bloquearán dichas reformas, a menos que en el paquete de reformas se incorporen estímulos adecuados (por ejemplo, en términos de reconocimiento, legitimación y remuneración de los maestros). 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 y otorgándoles "voz" (desplazando las decisiones y recursos a consejos escolares con participación de los padres y la comunidad) y "opción" (usando mecanismos de crédito y cupones para permitir que las familias escojan entre un mayor rango de escuelas) (Burki y Perry, 1998, p. 6-7).

Por estas razones, agregan los autores, es necesario proponer un nuevo estilo de reformas que, retomando lo realizado a inicios de los años noventa, pueda implementar con mayor éxito los cambios que se requieren, centrando menos las intervenciones en el sistema educativo y apuntando más al juego de la *modulación del comportamiento de los agentes*, para así poder incidir en la

escuela y en el aula. Por consiguiente, se advierte que el nuevo estilo para dirigir las reformas a finales del siglo XX supone una serie de desplazamientos con respecto a las reformas de la primera generación, destacándose los siguientes:

1. *Del poder nominal a la responsabilización activa*: otorgar mayor autoridad efectiva a padres y maestros o, donde ya existe formalmente, asegurar que estos agentes cumplan sus nuevas funciones, es decir, que transformen su comportamiento tradicional.
2. *De la verticalidad legal a la horizontalidad conductual*: mientras que en la primera generación de reformas se realizó desde arriba abajo, con un gran énfasis en los cambios legales, ahora lo que se busca es apoyar las reformas sobre consensos nacionales amplios, lo cual exige desplegar un sistema de incentivos que vincule a los actores estratégicos con la planificación e implementación de los cambios, además de fortalecer la capacidad de los ministerios para concertar y comunicar eficazmente las iniciativas de la reforma.
3. *De las bases de datos al juicio informado*: asegurar que las bases de datos existentes sean utilizadas por los actores para facilitar y reforzar la responsabilidad por resultados, lo cual requiere garantizar su acceso como herramienta pública y generalizar los sistemas de evaluación de los estudiantes de forma que permitan decisiones más informadas en el aula, en las instituciones educativas y en los ministerios.
4. *De la planificación curricular a la práctica pedagógica*: reorientar el foco curricular hacia la tecnología y la pedagogía en el aula, ya que el impacto de una mayor participación de los padres y una mejor gestión de la información se ve limitado por las prácticas docentes. En lugar de clases verticales impartidas por el maestro, se necesita que este funcione como

un recurso del aprendizaje y facilitador de la exploración individual y colectiva, lo que se denomina: “aprender a aprender”.

5. *De la burocracia del control a la organización que aprende*: diseñar incentivos que faciliten la creación de una “organización del aprendizaje”, de modo que los problemas resueltos hoy no reaparezcan mañana y los logros se mantengan en el tiempo. Esto exige que maestros, escuelas y sistemas desarrollen también una capacidad de aprender a aprender, lo cual requiere cambios sustanciales en la organización y funciones de los ministerios, orientándolos más al apoyo que al control (Burki y Perry, 1998).

De esta manera, entendiendo la complejidad que supone este nuevo estilo de reformas en clave de las características descritas, los autores proponen un conjunto de directrices globales (Tabla 6) con el ánimo de ayudar a impulsar un diálogo entre los agentes decisivos acerca de la mejor manera de proveer las reformas institucionales en los diferentes países de la región.

Tabla 6.

Directrices de las reformas institucionales para América Latina y el Caribe

1. Prestar atención sistemática a la naturaleza de los probables ganadores y perdedores de la reforma institucional. Lo cual implica considerar los intereses de los principales agentes implicados, ya que estos pueden representar tanto oportunidades como desafíos. Mientras actores como el sector privado, el ministerio de finanzas o espacios de coordinación internacional pueden respaldar las reformas; pero asociaciones como los sindicatos docentes pueden resistirse, especialmente ante medidas que impliquen descentralización, responsabilidad o remuneración por resultados.

2. Diseñar esquemas compensatorios que sean políticamente viables y creíbles a partir de evaluaciones bien informadas sobre los intereses en juego, para lo cual se puede elevar el “costo de salida” para gobiernos futuros mediante tratados internacionales o compromisos similares, como declaraciones en cumbres presidenciales. La capacidad política de los líderes reformistas para negociar estos arreglos y anticipar resistencias, así como su claridad en cuanto a metas y estrategias, resulta esencial en todo este proceso.

3. Otorgar autoridad a los beneficiarios es una política acertada. Por ejemplo, para mejorar el desempeño escolar, se puede ampliar la “voz” o “participación” de los padres, lo que permite alinear la acción de las escuelas con los intereses de los hogares, especialmente cuando no existe una salida o alternativa disponible. Aunque algunos padres podrían temer una reducción del compromiso estatal, el fortalecimiento de su participación contribuye a equilibrar los intereses y a introducir elementos de responsabilidad en la gestión educativa.

4. Brindar a los beneficiarios opciones también es una medida efectiva. En efecto, involucrar a los beneficiarios pasa también por entregarles alternativas de elección con la capacidad de decidir de manera informada. Estas opciones —como sistemas de elección de escuelas o incluso esquemas de financiamiento alternativo, que han sido explorados en países como Chile y Colombia— pueden introducir dinámicas de competencia que estimulen mejoras en el sistema, aunque sus resultados puedan variar según el contexto.

5. Las campañas de información masiva deben formar parte integral de los

procesos de reforma, puesto que el acceso a información clara y pública fortalece tanto el juego de los incentivos como la “voz” y la “opción” de los beneficiarios, permitiendo decisiones más fundamentadas y favoreciendo la legitimidad del proceso reformista. La transparencia también se convierte en un incentivo indirecto para el cambio, al generar presión pública sobre los actores clave.

6. Conocer en profundidad los facilitadores y obstáculos constitucionales al cambio institucional, como la posibilidad de implementar reformas mediante decretos presidenciales, la distribución del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, o la creación de organismos autónomos o semi-autónomos relativamente aislados de presiones políticas. Además de estos aspectos formales, es crucial considerar las capacidades institucionales de los equipos responsables de implementar las reformas. Tanto las actitudes como el comportamiento de los burócratas, junto con las capacidades técnicas y negociadoras de los líderes reformistas, condicionan directamente la viabilidad y sostenibilidad de los cambios.

Nota: Elaboración propia a partir de Burki y Perry (1998).

Con estas directrices, resulta evidente que uno de los principales retos de las nuevas reformas radica en la gestión del conflicto, especialmente con los docentes y los sindicatos. Estos agentes, a menudo percibidos como víctimas que asumen los costos de la reforma, suelen estar bien organizados y representados por líderes políticos cualificados, en ocasiones aliados con fuerzas políticas de oposición, lo que representa un tipo de resistencia que puede dificultar aún más el

alcance de los cambios necesarios. Por ello, resulta indispensable la habilidad y el compromiso de los reformadores institucionales, junto con los analistas técnicos y políticos, para favorecer el despliegue de las técnicas o estrategias que pone en uso este nuevo estilo de reformas: uno, *responsabilización activa* a los padres, maestros y sindicatos para convertirlos en gestores de su propia conducta, con esta estrategia se desplaza la acción desde arriba hacia la autogestión; dos, *sistemas de incentivos* que modulan los comportamientos de los sujetos, con el fin de que los intereses individuales se alineen con los cambios del sistema, con esta estrategia no se opta por el control sino que se estimula a través de las recompensas asociadas al desempeño por resultados; tres, *uso de la información y la evaluación* que promueve la responsabilización por la acción de cada sujeto para que logren de manera informada reorientar hacia la mejora; cuatro, *transformación de las prácticas pedagógicas del docente*, quien ya no es un transmisor de contenidos, sino un facilitador de aprendizajes, con esta estrategia se busca transformar la subjetividad del educador, haciéndola congruente con la autogestión, la adaptabilidad y eficiencia; cinco, *la institucionalización del aprendizaje organizacional* con la que se impulsa que las escuelas y los ministerios actúen como unidades dinámicas capaces de autogestionarse y mejorar continuante, esta estrategia toma distancia del control externo y promueve la capacidad reflexiva del sistema, centrada en la prevención de errores y la sostenibilidad del rendimiento (Burki y Perry, 1998).

Ahora bien, los planteamientos de Burki y Perry constituyen una pieza clave para los propósitos de este trabajo, en la medida en que permiten esclarecer aspectos centrales del nuevo estilo de gobierno que plantea el neoliberalismo en el ámbito educativo. Este, recordemos, no busca imponer cambios conductuales desde el exterior, sino crear y cualificar las condiciones o marcos de acción que posibiliten en los sujetos procesos de subjetivación. En esta dirección, la

perspectiva de los autores permite explicitar los rasgos fundamentales del tipo de gestión que orienta la formulación de la política educativa. En segundo lugar, destaca el carácter de las estrategias predominantes que se despliegan desde la racionalidad neoliberal, ligada al neoinstitucionalismo. En tercer lugar, ilustra el modo cómo se pretende legitimar y cualificar las prácticas de gobierno en el terreno educativo y en la gestión de sus políticas, así como en la modulación de la función docente.

En ese orden de ideas, el presente capítulo se organiza a partir de las siguientes preguntas: ¿de qué manera las prácticas de gobierno neoliberales reconfiguran los mecanismos de gestión de la política educativa con el fin de afectar la función docente? ¿desde la racionalidad neoliberal cómo se entiende el carácter estratégico de las prácticas de las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana y el papel de la Fecode, en calidad de actores estratégicos para favorecer ciertos cambios en la gestión de la función docente en el país? y ¿en qué medida las prácticas del sindicato docente se vincularon o distanciaron de las estrategias de gobierno que desde el neoliberalismo se instalaron como parte de los cambios que experimentó la educación en toda esta coyuntura?

La emergencia del giro neoliberal en la educación en Colombia y la gestión del consenso con el sindicato docente

A inicios de los años noventa, mientras los discursos internacionales —incluidos, por supuesto, los planes consensuados del PPE— eran reorientados en función del giro del neoliberalismo en América Latina y el Caribe—, en el caso específico de Colombia la expansión de dicha racionalidad de gobierno coincidió con la promulgación de la Constitución Política Nacional de 1991.

Con respecto a los cambios introducidos por la nueva Carta Política, se advierte un marcado interés por vincular la educación y la cultura: de los trescientos ochenta artículos que componen el texto constitucional, cerca de 40 abordan de manera total o parcial estas temáticas. Por esta razón, reconocidos tratadistas calificaron a la Carta del 91 como una “Constitución educativa” (Rodríguez, 2002). Sin embargo, también se admite que los nuevos fundamentos constitucionales, además de ser amplios en la diversidad de aspectos que regulan, adolecen de notables ambigüedades:

No solo porque hacen un esguince en relación con la defensa y fortalecimiento del sector público de la educación, sino también, porque permiten, de un lado, una reinterpretación neoliberal de ciertas disposiciones, y de otro modo, porque ofrecen de algún modo una visión populista y asistencialista acerca del papel del Estado. Lo cierto es que la norma de normas no es muy coherente; y abre, por tanto, un campo de interpretaciones, luchas, y agenciamientos (Gantiva, 1991, citado por Rodríguez, 2002, p. 14).

En efecto, el nuevo articulado constitucional relativo a la educación, así como sus posteriores desarrollos reglamentarios y aplicaciones en las políticas educativas¹⁴, dieron lugar a una disputa en la que confluyeron diversos actores que aprovecharon la coyuntura para posicionar y favorecer ciertos intereses sobre otros que estaban en juego.

Uno de estos actores estratégicos fue la administración Gaviria (1990-1994) cuya participación sería de gran relevancia en todo este proceso. Al respecto, cabe destacar que, mientras se desarrollaba la Asamblea Nacional Constituyente, el equipo de Gaviria lanzó el Plan de Apertura Educativa (PAE), el cual, una vez expedida la Carta del 91 supuso el desafío de ejecutar un plan

¹⁴ La Constitución Política Nacional de 1991 exigía la actualización del marco legislativo en materia educativa, de modo que este regulara la educación tanto como un derecho fundamental (arts. 27, 44 y 67) y como un servicio público que cumple un función social (art. 67).

sectorial de educación que antecedió los nuevos fundamentos constitucionales. En ese sentido, el PAE le creó una situación de hecho al país y fue objeto de una serie de cuestionamientos, especialmente por parte de la Federación Colombiana de Educadores, quien dedicó el número 23 de la revista *Educación y Cultura* a desentrañar la esencia de este plan para poder combatir sus nefastas proyecciones, especialmente en su intención de reformar el Estatuto Docente 2277¹⁵.

Tabla 7.

Políticas, objetivos y medidas del Plan de Apertura Educativa

<p>El PND fue presentado como la aceleración de un cambio en marcha: un vigoroso movimiento de apertura que busca “revolucionar” las instituciones colombianas para ponerlas a tono con una nueva visión de desarrollo, según el cual las antiguas ideas que valoraban la inversión física, el papel activista del Estado, el rol activador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente por su ineficiencia. Por el contrario, la creación de los mercados, la función de un Estado gestor, la información, el efecto del capital humano y la competitividad son los temas que hoy permiten renovar el desarrollo socioeconómico de los países.</p> <p>Desde esta perspectiva, se proponen un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas a la apertura de mercado, las cuales requieren en el plano social una política que permita fortalecer los conocimientos y las capacidades de la población, de tal forma que esta pueda aprovechar las nuevas oportunidades que supone la modernización e internalización de la economía; es decir, una infraestructura social.</p>	
<p>Lugar estratégico de la educación</p>	<p>La construcción de dicha infraestructura social implica priorizar aquellas áreas que tienen un mayor impacto en la generación de capital humano, dentro de las cuales la educación ocupa un lugar central: mayor nivel educativo de la población trabajadora representa mayor movilidad social y un factor decisivo para el crecimiento económico. Por estas razones, en el marco de la infraestructura social aparece el Plan de Apertura Educativa, con los siguientes componentes:</p>

¹⁵ El PAE no se diferencia de otros planes educativos en sus objetivos estratégicos, en su origen internacional o en sus propuestas pedagógicas, pero sí responde a un viraje radical en el modelo de desarrollo económico materializado en la apertura económica, la cual es recogida en el país como una estrategia continental que hace parte del modelo neoliberal, la cual fue puesta y en marcha en varios países de América Latina en respuesta a las exigencias del Banco Mundial. Además, la apertura educativa culmina en el país con una serie de tendencias teóricas y prácticas sobre administración y financiación que se expresa con la municipalización y privatización de la educación, presentadas como panacea insustituible de los males que padecemos en este campo (Fecode, 1991b).

<p>Políticas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles. 2. Avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo. 3. Establecer nuevos mecanismos de financiación de la educación para: <ol style="list-style-type: none"> a) Orientar el gasto publico educativo y los subsidios a las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica y a los programas de desarrollo científico en las universidades. b) Promover la competencia entre instituciones públicas y privadas para ofrecer mejor y más educación. c) Propiciar el acceso al crédito para educación, tanto a las familias como a las instituciones para financiar la ampliación de la cobertura. d) Adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del gobierno central según las necesidades y el esfuerzo local por incentivar las inversiones en educación.
<p>Objetivos y medidas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. En materia de cobertura, se diagnostica que el crecimiento cuantitativo en los diferentes niveles educativos resulta insuficiente y adolece de desigualdades en el acceso y retención de la oferta escolar. Por tal motivo se establece el objetivo de lograr aumentar del bachillerato al 70% en 1995. Para ello, se crearán 600 mil nuevos cupos en la cobertura de educación secundaria entre 1991 y 1995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y del privado. 2. En materia de calidad, los objetivos son: <ol style="list-style-type: none"> a) Establecer en todas las escuelas públicas el grado cero para preparar a los niños de seis años para su ingreso a la educación primaria. b) Capacitar a los docentes en las zonas rurales en la metodología “Escuela Nueva” y a los docentes de las zonas urbanas en la renovación curricular. c) Integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos, con tamaños que permitan la dotación eficiente de apoyos pedagógicos y administrativos. d) Proveer gratuitamente a todos los estudiantes de la primaria pública textos y material pedagógico y a los docentes guías didactas y material de apoyo. e) Establecer un sistema nacional de evaluación de calidad de la educación primaria y secundaria, con base en pruebas cognitivas aplicadas anualmente a los estudiantes; f) Establecer un programa de investigación y desarrollo en utilización de medios de apoyo a la educación, que incluye centros de desarrollo de medios audiovisuales y aulas experimentales de informática para el diseño, prueba y difusión de programas y aplicaciones pedagógicas. g) Reestructurar las facultades de educación y las escuelas normales.

- h) Promover la consolidación de las comunidades académicas y científicas nacionales.
- i) Impulsar la educación general en el pregrado, flexibilizando los currículos, reestructurando los sistemas de docencia y de trabajo del alumno, y articulando a los profesores y a los estudiantes en el proceso de investigación.

3. En materia de descentralización y modernización, se afirma que el caos en la organización institucional, laboral y financiera de la educación pública es el principal problema para el desarrollo de la educación pública, dado su elevado grado de centralización en la toma de decisiones, la duplicación y ambigüedad de funciones y responsabilidades, la obsolescencia de métodos y procedimientos administrativos y la ausencia de sistemas de evaluación y control. En ese sentido, se insisten en los siguientes objetivos:

- a) Especializar al Ministerio de Educación en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución.
- b) Avanzar en el proceso de descentralización de la administración educativa primaria y secundaria en los municipios y departamentos.
- c) Establecer juntas educativas locales y territoriales, con el fin de lograr una participación más activa de la comunidad.
- d) Diseñar mecanismos para que la contratación de nuevos docentes oficiales quede en manos de los municipios, mediante sistemas mixtos de transferencia de recursos nacionales y apropiaciones regionales y locales. Así mismo, promover el traslado de los docentes contratados por el gobierno nacional bajo la modalidad de “soluciones educativas” a las plantas municipales.
- e) Adecuar el Estatuto Docente y demás normas para hacerlas compatibles con los objetivos de la descentralización.

4. En materia de financiación, se sostiene que las fallas del sistema de financiación del sector educativo ante la carencia de procesos adecuados de planeación, programación y control que tengan en cuenta criterios de eficiencia, de prioridad o de pertinencia en la asignación de los recursos. De esta manera, el objetivo central es hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública en la educación, para lo cual se propone:

- a) Reorientar el gasto público en educación hacia los grupos más pobres de la población. Ello significaba un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria y un mayor esfuerzo de las familias en la financiación de la educación superior.
- b) Redistribuir el gasto del gobierno central en educación hacia las regiones geográficas con menor oferta de cupos en el nivel de educación básica primaria.

	<p>c) Establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguraran el subsidio directo a las personas de bajo recursos, promovieran la emulación entre las instituciones públicas y privadas para ofrecer servicios y aseguraran que las transferencias de recursos del gobierno central se realizaran según necesidades y esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.</p> <p>d) Establecer un programa anual de becas especiales para los mejores estudiantes de cada una de las entidades territoriales en educación primaria, secundaria y universitaria.</p>
--	---

Nota: Elaboración propia a partir del DPN (1991) y Abel Rodríguez (2002).

Como se sintetiza en la Tabla 7, en el marco de los objetivos y políticas del PAE, la gestión de la función docente en la educación se aborda en torno a dos temas centrales que se posicionan en la agenda de la política educativa. Por un lado, la descentralización educativa, que implica la necesidad de reformar el Estatuto Docente vigente; y por otro, el mejoramiento de la calidad, que se expresa en la reestructuración de los modelos existentes de formación docente, es decir, las escuelas normales, las facultades de educación, los programas de capacitación y de perfeccionamiento.

Desde la perspectiva del equipo Gaviria, la reforma al Estatuto Docente representaba uno de los principales desafíos para el proceso de descentralización y modernización del sistema educativo que había iniciado con la Ley 24 de 1988 y Ley 29 de 1990¹⁶, ya que la rigidez del Decreto 2277 de 1979 constituía un obstáculo significativo para el nuevo esquema administrativo y financiero que se buscaba consolidar. Este esquema consistía en que el MEN debía concentrarse en las funciones de diseño, planeación y evaluación de los objetivos y programas nacionales,

¹⁶ “Con la Ley 24 de 1988, se aumentó la capacidad de dirección del Ministerio de Educación fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo. Con la Ley 29 de 1990 se trasladó a los municipios la administración de personal y la prestación del servicio educativo. Sin embargo, la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantiene en nivel central”. (DNP, 1991, p. 18).

mientras que las responsabilidades administrativas y de ejecución serían transferidas a los departamentos y municipios.

No obstante, la implementación efectiva de dicha descentralización se veía limitada por las disposiciones legales del Estatuto Docente vigente, “debido a que los alcaldes no pueden resolver problemas corrientes de administración de personal, ni pueden disponer de recursos humanos existentes de manera flexible” (DNP, 1991, p.19). Ante este panorama, en algunas regiones del país se habían implementado modalidades de contratación docente alternas al Estatuto, que permitieron llevar educación a zonas de difícil acceso, como es el caso del “programa de soluciones educativas”¹⁷. Sin embargo, en el balance que se hace en el Plan Nacional de Desarrollo (1991) se argumenta que estas medidas presentan diversos inconvenientes, pues en muchos casos se vincula a docentes que no cumplen con los requisitos formativos adecuados, con bajos salarios, sin estabilidad laboral y en condiciones que con frecuencia derivan en conflictos legales, dada su virtual incompatibilidad con el régimen laboral docente vigente.

Ahora bien, frente a la intención de reformar el Estatuto Docente con el fin de adecuarlo a los requerimientos de eficiencia que impone la descentralización educativa, Fecode (1991) no dudó en señalar que lo que estaba en juego con el PAE no era una “descentralización”, dado que su fórmula de “centralizar las decisiones políticas y desconcentrar las funciones ejecutorias” (p. 10) a todas luces constituía una política de municipalización de la educación pública, en la que los docentes son concebidos como un recurso humano que debe ser gestionado de tal forma que le

¹⁷ Este programa de “soluciones educativas” fue creado por el MEN, durante la administración de Belisario Betancur (1986-1990), como una estrategia transitoria para ampliar la cobertura en zonas rurales o de difícil acceso. Aunque su implementación se consolidó en la gestión de Virgilio Barco (1986-1990) en diversos municipios del país, especialmente en regiones apartadas donde no se había logrado ubicar planta docente oficial. Este programa permitió a las administraciones municipales contratar directamente a los docentes con recursos nacionales, por fuera de las reglamentaciones del Estatuto Docente.

permita al MEN planificar con mayor certeza las políticas educativas, mientras las autoridades locales puedan ejecutarlas sin mayores obstáculos legales y financieros.

Más allá de la confrontación que supuso el PAE en su momento, anota Abel Rodríguez (2002) lo cierto es que dicho plan no arrojó los resultados que sus creadores esperaban: la mayoría de los objetivos propuestos no se cumplieron, solo una parte menor apenas comenzó a ejecutarse. No obstante, la gestión de Gaviria sí logró introducir en el ideario de la agenda educativa y en la programación de los futuros planes de desarrollo una serie de políticas centradas en la descentralización del sector, la focalización del gasto público, la capitación en la asignación de los recursos y el subsidio directo como forma de incentivar la competitividad, entre otras.

De otra parte, el equipo de Gaviria tuvo que afrontar la difícil tarea de diseñar los proyectos de ley necesarios para regular la educación como un derecho fundamental (Constitución Política Nacional, arts. 27, 44 y 67) y como servicio público que cumple una función social (art. 67), en un momento en el que sus ideas en materia educativa eran seriamente cuestionadas, especialmente por un magisterio que venía capitalizando protagonismo en relación con la lucha sindical, el movimiento pedagógico y, en la primera mitad de los noventa, con la formulación y discusión de las propuestas de reforma a la educación (sintetizadas en la Tabla 8).

Tabla 8.

Propuestas de Fecode en los principales procesos de reforma a la educación

Propuestas frente a la Asamblea Nacional Constituyente	Propuestas frente a la Ley General de Educación
<p>1. Derecho a la educación. La educación es un derecho de todos, sin distinción, y debe ser garantizada por el Estado como un servicio público esencial. Esta garantía debe incluir la gratuidad y condiciones para hacerla obligatoria,</p>	<p>1. La defensa de la educación pública. Se plantea mejorar la calidad de la educación oficial y superar las condiciones desfavorables frente a la privada. Propone una educación inicial de tres años y una básica de cinco con</p>

<p>lo cual implica calidad, respeto a los derechos y disponibilidad material.</p> <p>2. Educación, un servicio público a cargo de la Nación. Debe consagrarse constitucionalmente que la Nación se encargue de dirigir, financiar, vigilar, fomentar y administrar el sistema educativo. Las entidades territoriales deben contribuir al sostenimiento, pero la responsabilidad principal es nacional. Se propone un sistema nacional con servicios seccionales y municipales, dirigidos por juntas administradoras. Fecode rechaza la municipalización como forma de privatización encubierta y propone una descentralización con dirección colectiva y financiación estatal.</p> <p>3. Derechos de los educadores: ciudadanía completa y libertad de cátedra. Se defiende el derecho de los educadores a elegir y ser elegidos, así como la libertad de cátedra. Esta última implica autonomía en contenidos y métodos, adecuando la enseñanza a contextos regionales mediante pautas nacionales y seccionales.</p> <p>4. Libertad de enseñanza Esta libertad se entiende como el derecho de los padres a elegir instituciones y de estas a definir democráticamente su ideario pedagógico. Se rechaza su uso para justificar la educación con fines de lucro. Se propone limitarla para frenar la comercialización y fortalecer la educación pública.</p> <p>5. Libertad religiosa Se sostiene que la religión y los cultos no deben ser obligatorios ni formar parte de los programas oficiales. Se propone que el Estado retome la administración de los planteles entregados a la iglesia, especialmente en los territorios nacionales.</p>	<p>formación integral. Rechaza la generalización de la escuela nueva como modelo para la educación oficial. Defiende la gratuidad como principio esencial, y rechaza becas o créditos como sustitutos que debilitan la educación pública.</p> <p>2. La autonomía escolar. Se propone eliminar el monopolio estatal sobre los contenidos educativos. Las instituciones, públicas y privadas, deben tener autonomía para organizar su currículo, incluir nuevas áreas y desarrollar métodos e innovaciones. El papel de los maestros es central en la formulación y desarrollo de los programas de estudio.</p> <p>3. Una nueva organización académica. Se cuestiona que el bachillerato sea requisito mínimo para acceder al trabajo. En su lugar se propone una educación media que prepare tanto para la educación superior como para el empleo. Sugiere diferenciar entre formación universitaria para posgrados y formación profesional con acceso directo al trabajo.</p> <p>4. Un sistema de financiación y administración. Se esgrime que la educación sea responsabilidad compartida por los tres niveles del Estado. El MEN debe liderar la política educativa. La administración debe recaer en Juntas de Educación a nivel departamental y municipal, con funciones específicas. La financiación debe provenir del situado fiscal. Plantea un sistema único de nominación docente y participación de</p>
---	---

<p>6. Autonomía universitaria. La universidad debe tener autonomía para definir sus estatutos, programas y presupuesto. Una ley reglamentaria debe abordar temas como elección de directivos y organización de docentes y estudiantes.</p> <p>7. Facultad reglamentaria de la educación. Se sostiene que la regulación de la educación debe ser función del Congreso, no del Ejecutivo. El gobierno puede vigilar e inspeccionar, pero conforme a la ley, no mediante decretos presidenciales o ministeriales.</p>	<p>los municipios en la definición de las plantas de personal.</p> <p>5. Los derechos de los educadores. Se defiende las garantías del Estatuto Docente, la carrera profesional y las condiciones laborales del magisterio, como parte de una adecuada administración y financiación del sistema educativo.</p>
--	--

Nota: Elaboración propia a partir de Fecode (1991a y 1991c).

En ese sentido, la decisión que tomó el equipo Gaviria no fue otra que crear una mesa de negociaciones con las directivas de Fecode, a partir de la cual surgieron las propuestas que luego darían lugar al marco fundamental que rige la educación preescolar, básica y media en Colombia: la Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos, derogada por la Ley 715 del 2001; y la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación.

Desde la perspectiva de Fecode (1993), estas leyes fueron el resultado de un proceso de concertación con las fuerzas políticas de la época. El sindicato había conquistado un lugar para negociar con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Planeación Nacional el contenido de los proyectos de ley que serían presentados ante el Congreso con el fin de reformar la educación. Este fue un hecho inédito porque la negociación colectiva entre los trabajadores oficiales y el Estado es una figura que se crea en el 2009; a principios de los años noventa no había tal cosa. Por esta razón, la actitud negociadora de la administración Gaviria se explica en buena

medida por el fortalecimiento del sindicato docente a finales del siglo XX (Ávila, comunicación personal, 16 de mayo de 2024).

No obstante, Fecode (1993) reconoce que la negociación con el equipo de Gaviria fue confrontada por un proceso legislativo no exento de dificultades, especialmente al momento de radicar ante el Congreso la propuesta para definir la ley de distribución de competencias y recursos. La iniciativa que se tramitó al respecto, bajo la denominación de “Proyecto de Ley 120 de 1993”, incluía un conjunto de disposiciones que desconocían los acuerdos pactados y favorecían la municipalización de la educación, en contravía de la propuesta de Fecode (1991), que planteaba una dirección y administración colegiada, según la cual las funciones de gestión se trasladarían del MEN a unas juntas de educación que operarían a nivel departamental, distrital y municipal, pero bajo una centralización financiera sustentada en el situado fiscal nacional. Frente a esta situación, las directivas del sindicato de educadores, aprovechándose de la indignación que produjo en el magisterio la presentación del Proyecto de Ley 120, promovieron la gran movilización nacional de maestros en octubre de 1992, a partir de la cual se logró frenar dicho proyecto e impulsar la aprobación de ley 60 de 1993 y la ley 115 de 1994.

Al respecto, Rodríguez, Gantiva, Martínez, Arcila y Suárez (1994)¹⁸, coinciden en afirmar que el proceso en cuestión fue más complejo que eso. Mientras se denunciaba la jugada del gobierno con el Proyecto de Ley 120, Fecode tuvo que reaccionar a las modificaciones que la Comisión VI de la Cámara de Representantes le estaban haciendo al Proyecto de Ley General de Educación MEN-Fecode, razón por la cual las directivas del sindicato levantaron un pliego de

¹⁸ Abel Rodríguez, Hernán Suárez, Jorge Gantiva, Gonzalo Arcila y Alberto Martínez eran integrantes de la Corporación Tercer Milenio, una organización que durante los años noventa adelantó investigaciones y propuestas sobre política educativa en el contexto de la Constitución de 1991.

modificaciones al proyecto aprobado en dicha instancia; iniciativa que luego sería abandonada ante las urgencias de salvar las reivindicaciones gremiales que ponían en riesgo el Proyecto de Ley 120. En efecto, la Federación Colombiana de Educadores tuvo que decidir si abrirle paso a una discusión más amplia sobre el proyecto de ley general o encargarse de la amenaza más inmediata que representaba el proyecto sobre competencias y recursos. La opción escogida, entonces, fue cerrar las filas en defensa del primero y movilizar al magisterio en contra del segundo.

Así las cosas, mientras lo que podría denominarse una línea crítica de la educación veía en el nuevo marco legislativo un conjunto de leyes híbridas —que en algunos aspectos representaban un avance y en otros resultaban claramente afines al neoliberalismo—, las directivas de Fecode asumían que ambas leyes, concertadas con el Ejecutivo y defendidas ante el Legislativo, constituían el punto de partida para una auténtica reforma educativa. Esto se debía a que dichas leyes no solo desarrollaban los principales mandatos constitucionales en materia de educación, sino que también incorporaban los aspectos fundamentales de la propuesta formulada por los educadores:

Se preservó el Estatuto Docente; se mantuvo el Fondo Nacional de Prestaciones, no se violaron derechos adquiridos por los educadores; se logró la autonomía escolar; se estableció la dirección colegiada; se garantizó una financiación adecuada; se descentralizó la administración; se volvió a la jornada ordinaria y se definieron parámetros para una formación docente adecuada (Fecode, 1994, p. 11).

Al hacer alusión a la perspectiva de Fecode en todo este proceso, no se está hablando de un punto de vista unidireccional, totalmente coherente y unificado. Como lo señala Jhon Ávila (2004), Fecode es una organización plural en la que confluyen diversas fuerzas políticas y académicas, razón por la cual las decisiones adoptadas por sus directivas durante esta coyuntura

no estuvieron exentas de discordias y tensiones. En ese sentido, ante la posibilidad de construir conjuntamente una Ley General de Educación con el Estado, al interior del sindicato emergieron al menos tres posturas diferenciadas: en primer lugar, la de una minoría radical que consideraba que participar en una dinámica de negociación con los voceros del PAE equivalía a legitimar la acción de un Estado neoliberal.

De otra parte, había quienes pensaban que dicho asunto no le correspondía a Fecode, sino a una constituyente educativa como la que proponía el ministro de educación de ese entonces. En esta dirección Rodríguez y otros (1994), afirmaron que si bien la posibilidad de regular el servicio educativo, tal y como la definió la Constitución del 91, al comienzo tuvo el mérito de potenciar la discusión sobre el papel y el destino de la educación, a la postre el debate fue reducido a un acuerdo de negociación bilateral MEN-Fecode, con lo cual “el país perdió la posibilidad histórica para que dos de los protagonistas más destacados contribuyeron a generar un debate público sobre la educación colombiana” (p. 17).

Por último, se encuentra la postura asumida por el Comité Ejecutivo de Fecode, que se volvió mayoritaria bajo el razonamiento de que negarse a participar en la negociación con el Estado equivalía a darle vía libre al PAE en el Congreso. En consecuencia, concertar con el Ministerio y su equipo asesor fue entendido como una forma de resistir la política educativa de corte neoliberal. En esa línea, una vez aprobadas las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, estas fueron asumidas como una derrota del PAE y de sus orientaciones centradas en la privatización y municipalización de la educación nacional¹⁹.

¹⁹ Al respecto habría que mencionar que Fecode y el MEN-DPN no fueron los únicos actores que confluyeron en el proceso en cuestión. En la disputa también participaron otros sectores que aunque quedaron por fuera de la mesa de trabajo bilateral lograron a través de diferentes estrategias posicionar sus intereses en el proceso de construcción de la

En ese orden de ideas, a finales de la administración Gaviria, Fecode (1993) asumió la aprobación de las dos leyes como una victoria para el magisterio y una derrota al PAE y a las políticas neoliberales; sin embargo, más allá del aire triunfalista que acompañaba su discurso en ese momento, las directrices del sindicato docente también advirtieron que la conquista de la Ley General de Educación era solo el primer paso y que ahora quedaba por delante la tarea de diseñar e implementar la nueva normatividad en la política educativa nacional.

Ahora bien, mientras el sindicato docente concibió su participación en todo este proceso como una gesta política y gremial, puede decirse, en contraste y desde la perspectiva de Burki y Perry (1998), que el equipo de gobierno de Gaviria promovió estratégicamente, en materia educativa, una serie de cambios mediante dos modalidades principales. En primer lugar, por la vía de la *responsabilización activa de los agentes decisivos*, al incluir al principal sindicato docente del país en el proceso de reforma y legitimar con este los resultados. En segundo lugar, mediante un *sistema de incentivos*, ya que, si bien se cedió en lo referente a la reforma del Estatuto Docente —acordando no solo mantenerlo, sino también garantizar su cumplimiento (Ley General de Educación, art. 115)—, la administración Gaviria logró impulsar un marco legislativo a partir del consenso y la adhesión de los intereses del magisterio, favoreciendo así la apropiación del neoliberalismo en el campo educativo nacional. Veamos cómo se expresa esto, en particular, en la Ley 115:

En primer lugar, la Ley General de Educación redefine la práctica profesional del docente. Esta ya no se refiere únicamente al ejercicio de la enseñanza en los establecimientos educativos (Decreto 2277 de 1979, art. 4), sino que comprende la orientación del proceso formativo en

Ley 60 y la Ley 115. A títulos de ejemplos están los casos de los voceros de los colegios privados, las fuerzas parlamentarias de talante conservador y las organizaciones religiosas.

concordancia con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la sociedad y la familia (Ley 115 de 1994, art. 4). Esto implica una reorientación de la función docente, al incluir la responsabilidad de participar activamente en los órganos de gestión institucional (Consejo Directivo, Consejo Académico y Juntas Educativas), de contribuir al mejoramiento escolar con propuestas, y de alinear su práctica con el Proyecto Educativo Institucional (Ley 115 de 1994, art. 104). En síntesis, la Ley 115 de 1994 impulsa la interiorización de los principios de calidad, participación y mejora continua en la función docente.

En segundo lugar, la ley introduce el Sistema Nacional de Evaluación, orientado a valorar no solo el desempeño profesional de los docentes y directivos docentes, sino también los métodos pedagógicos, los logros de los estudiantes y la eficiencia institucional, lo cual le permite al Estado gestionar el comportamiento de los actores educativos mediante criterios técnicos, la inclusión de estímulos, la formación permanente y no órdenes directas (Ley 115 de 1994, art. 80). En ese sentido, no solo se reafirma la evaluación individual de los cargos directivos docentes (Decreto 2277 de 1979, art. 34), sino que esta se amplía al conjunto de los educadores, con figuras como la evaluación anual del personal docente y administrativo (Ley 115 de 1994, art. 84), y los exámenes periódicos —cada seis años— de idoneidad académica y actualización pedagógica y profesional (Ley 115 de 1994, art. 81).

En tercer lugar, se establece un nuevo requisito de vinculación mediante concurso, entendido como un mecanismo de selección competitivo, meritocrático y administrado por las entidades territoriales. Esta modalidad no se limita a verificar los requisitos académicos por niveles y ciclos, la inscripción en el Escalafón Nacional y la disponibilidad de cargos (Decreto 2277 de 1979, art. 5 y 6), sino que exige un proceso de evaluación y selección previo que permite al sistema

clasificar, jerarquizar y distribuir a los docentes en función de resultados e indicadores de desempeño y eficacia (Ley 115 de 1994, art. 105).

En cuarto lugar, la Ley General de Educación redefine la incorporación de profesionales no licenciados al ejercicio docente. Ya no se trata de una medida excepcional aplicada solo cuando no hay disponibilidad de docentes titulados o en formación, como en zonas rurales de difícil acceso o en áreas técnicas y artísticas (Decreto 2277 de 1979, art. 5), sino de abrir de forma permanente esta posibilidad, mediante trayectorias reguladas como estudios pedagógicos posteriores y su eventual inscripción al Escalafón Docente, una vez cumplan los requisitos (Ley 115 de 1994, art. 118).

En quinto lugar, la ley replantea la formación docente más allá del Sistema Nacional de Capacitación, que organizaba, coordinaba y regulaba los procesos con el fin de profesionalizar a los no licenciados, actualizar saberes y proporcionar ascensos (Decreto 2277 de 1979, art. 58). La formación pasa a concebirse como un proceso continuo de profesionalización, perfeccionamiento y especialización, articulado a un nuevo marco de validación, reestructuración y acreditación del cual se debe hacer cargo el docente. Las universidades y demás instituciones de educación superior (y, en menor medida, las escuelas normales) asumen el rol principal en la oferta formativa, mientras que el Estado establece criterios generales y mecanismos de acreditación a través del CESU o el Ministerio de Educación Nacional (Ley 115 de 1994, art. 111, 112 y 113).

En este orden de ideas, el equipo de Gaviria logra consagrar una Ley General de Educación que incorpora una serie de disposiciones que permiten gestionar la función docente a partir de mecanismos como el PEI y el Gobierno Escolar, la evaluación del desempeño por resultados, la meritocracia y el perfeccionamiento de una formación continua, lo interesante es que todo esto se logra por la vía de la concertación con las directivas de Fecode, de tal modo que no solo se consigue

gestionar el conflicto que inicialmente supuso el PAE y que históricamente representa la lucha sindical, sino que además se facilita el camino para que la nueva legislación tenga más posibilidades de ser implementada y logre incidir en la conducta de los educadores. Recordemos que para Foucault (2008), la forma de gobierno neoliberal no busca reprimir o eliminar las resistencias, sino crear un ambiente de condiciones en el cual incluso aquellos actores que tradicionalmente se oponen, en este caso la Fecode, se transformen en socios funcionales a la racionalidad y, por supuesto, a los cambios que en relación con esta se llevan a cabo. En síntesis, Fecode se constituye en una especie de “socio estratégico” en el proceso de reforma: es el paso del *sindicato militante* al *sindicato gestor*.

Los esquemas compensatorios como estrategia de gestión de la función docente y construcción de la adhesión al neoliberalismo

Las administraciones de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, que sucedieron a la de César Gaviria, fueron responsables de formular una agenda de política educativa acorde con el nuevo marco legislativo, representado por la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994, que regulaban la educación primaria, básica y media para ese momento.

La administración de Ernesto Samper, en particular, reconoció que heredaba dos procesos que aún no se habían consolidado en el país. El primero era el cambio institucional impulsado por la Constitución Política de 1991, que consolidó la descentralización política, abrió múltiples espacios para la participación ciudadana, redefinió los derechos económicos y sociales, incorporó por primera vez principios de protección ambiental, y reformó diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, los mecanismos de planeación, el marco regulador de los servicios públicos y la banca central. El segundo proceso correspondía a la apertura económica, iniciada durante la

administración de Virgilio Barco y consolidada bajo el gobierno de César Gaviria, que planteó nuevos retos para el sector productivo colombiano, abrió espacios para la participación del sector privado en actividades tradicionalmente reservadas al Estado e impulsó un proceso activo de modernización de las instituciones estatales (PND, 1994).

No obstante, en su discurso de posesión, el presidente Samper anunció que su gobierno sería el "Tiempo de la Gente" y, en esa línea, presentó el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social, cuyo emblema fue la concepción de que la educación constituye el eje fundamental del desarrollo económico, político y social.

Tabla 9.

Objetivos, estrategias y políticas del Salto Educativo

<p>El PND es la estrategia para enfrentar los desafíos actuales del desarrollo económico social, la cual adopta un modelo alternativo al intervencionismo clásico y al neoliberalismo, sustentado en cinco principios: equidad y solidaridad como bases de estabilidad y paz; la importancia del capital social junto al capital individual para el crecimiento; la necesidad de crear ventajas competitivas más allá del libre mercado; la participación activa de toda la sociedad; y el respeto a la diversidad étnica, cultural y regional como elemento clave del desarrollo.</p>	
<p>Carácter de eje central y estratégico</p>	<p>Desde la perspectiva de la teoría del crecimiento endógeno y el concepto de capital humano y social, que destacan el papel central del conocimiento en el desarrollo de las sociedades, la educación se concibe como la base del crecimiento moderno y la competitividad. Al ser un proceso de transmisión, creación y reproducción del conocimiento, la educación se vuelve esencial para el manejo del saber, el avance científico y tecnológico, y el incremento de la productividad, todo en función del desarrollo humano sostenible. Por ello, el PND plantea que la educación debe ser objeto de una movilización nacional que transforme la actitud de la sociedad frente a ella, reconociéndola como un bien público, un derecho fundamental y un factor esencial del desarrollo. En ese sentido, en el marco del Tiempo de la Gente, aparece el Salto Educativo como el plan sectorial para la educación con los siguientes componentes.</p>

<p>Objetivos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar una movilización nacional de opinión en torno a la importancia de la calidad de la educación, de modo que el tema fuera acogido, discutido y promovido por todos los estamentos de la sociedad. 2. Incrementar el promedio de escolaridad de los colombianos, procurando que todos los estudiantes que ingresaran al sistema educativo permanecieran en él por lo menos hasta el noveno grado. 3. Fortalecer significativamente la calidad de la educación básica, mediante la ampliación gradual de la jornada escolar real de 3.5 a 6 horas diarias, el aumento progresivo de las condiciones salariales de los docentes, la dotación de textos escolares a todos los estudiantes de instituciones oficiales y la puesta en funcionamiento de aproximadamente 2.100 bibliotecas y centros de recursos educativos, con el apoyo de los municipios y del nivel central. 4. Reducir las brechas de equidad en el sistema educativo, facilitando el acceso y la permanencia de estudiantes de escasos recursos en la educación básica, ajustando los costos de la educación superior según la capacidad económica de los alumnos y garantizando el ingreso de estudiantes meritorios de bajos recursos de todas las regiones del país. 5. Potenciar la calidad de las instituciones de educación superior, promoviendo la acreditación, fortaleciendo la infraestructura científica y tecnológica, y consolidando la capacidad de gestión y administración de las universidades estatales. 6. Ampliar las oportunidades educativas, culturales y recreativas para la población, en especial para los jóvenes más pobres, mediante el uso más eficiente de los recursos destinados a la juventud por distintos sectores y la asignación de 24.474 millones de pesos adicionales.
<p>Estrategias y políticas</p>	<p>Para el logro de los objetivos señalados las políticas pueden organizadas en tres grandes estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centrar la actividad de la institución educativa en el aprendizaje, como condición para elevar la calidad de la educación: <ol style="list-style-type: none"> a) Lograr que para 1997 todas las instituciones contaran con su Proyecto Educativo Institucional (PEI); para estimular esta acción, se propuso premiar anualmente a las 200 mejores. b) Promover la educación activa, cofinanciando a nivel nacional la adquisición de materiales educativos que fomentaran el autoaprendizaje de los alumnos y el trabajo en grupo. c) Fortalecer la educación preescolar. d) Aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje. e) Dotar a las instituciones de textos, bibliotecas y material educativo.

	<p>f) Mejorar la calificación de los docentes mediante el apoyo a planes de capacitación, la implementación del sistema de selección de aspirantes a la docencia y el incremento del salario real de los educadores.</p> <p>g) Realizar pruebas periódicas para medir los logros de los alumnos.</p> <p>2. Aplicar un nuevo modelo de organización administrativa que tuviera como centro de la organización educativa a la institución escolar, con el propósito de otorgarle mayor autonomía y capacidad operativa. Para ello se propuso:</p> <p>a) Implementar la institución escolar básica, lo cual implicaba que cada establecimiento educativo ofreciera, como mínimo, un grado de preescolar y nueve grados de educación básica secundaria.</p> <p>b) Poner en marcha la organización educativa a nivel municipal y departamental.</p> <p>c) Reorganizar el Magisterio de Educación como parte del proceso de descentralización.</p> <p>3. Adoptar un modelo de asignación de recursos vinculado a los resultados, el cual está orientado a mejorar la eficiencia tanto administrativa como pedagógica. El eje de esta estrategia es la distribución de los recursos en función de la eficiencia y la calidad educativa, por lo que los subsidios estatales destinados a promover la expansión y la calidad se asignarán a las instituciones escolares con base en los resultados obtenidos. Estos se medirán a través del desempeño en pruebas de logro, el aumento de la cobertura mediante una mayor eficiencia y el número de estudiantes promovidos. En consecuencia se plantea:</p> <p>a) Brindar apoyo financiero a 600 instituciones que presenten resultados exitosos, verificando además que las transferencias municipales reflejen de manera adecuada los incrementos proporcionales en cobertura y eficiencia.</p> <p>b) Otorgar subsidios a estudiantes de escasos recursos mediante la contratación del servicio de educación básica con instituciones educativas privadas, solidarias o mixtas, constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro y contratadas según el número de estudiantes atendidos.</p> <p>c) Entregar bonos escolares (subsidios) a madres cabeza de hogar para la adquisición de uniformes, libros y útiles escolares.</p>
--	--

Nota: Elaboración propia a partir del PND (1994) y Abel Rodríguez (2002).

A diferencia del PAE, el Salto Educativo desplaza el énfasis de la descentralización y se centra en el mejoramiento de la calidad de la educación. En este marco, las tres estrategias priorizan

dos líneas de acción legitimadas en la profesionalización de la función docente. La primera consiste en el fortalecimiento de la formación inicial y continua, proponiendo que el MEN impulse acciones para adecuar los programas de las facultades de educación y los planes de capacitación a los requerimientos del PEI y del sistema escolar, con el fin de cualificar el desempeño del maestro en el aula. La segunda línea se enfoca en el aumento progresivo de las condiciones salariales del magisterio, para lo cual se plantea la creación del Fondo Educativo de Compensación, el cual busca ofrecer nuevos recursos a los departamentos, promover una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y cubrir los costos adicionales derivados de la profesionalización del personal docente, todo ello dentro de un modelo de asignación de recursos basado en la eficiencia y en los logros en cobertura y calidad.

Como se sintetiza en la Tabla 9, mientras el PAE privilegiaba la descentralización administrativa y financiera, buscando trasladar responsabilidades a los entes territoriales, el Salto Educativo acentúa el papel de la calidad de la educación y en función de ello se apunta a una serie de medidas que buscan dignificar la profesión de los educadores a partir de una reforma a la formación y el perfeccionamiento docente, así como a las remuneraciones por su labor. Al respecto, durante la administración Samper se desarrolló la Misión de Sabios, formalmente conocida como *“Colombia al filo de la oportunidad”* (1996), la cual al estar conformada por destacados intelectuales, científicos y académicos le otorgó mayor legitimidad técnica a la política de revalorizar la profesión docente. En consecuencia, mientras la propuesta de equilibrar las remuneraciones salariales de los docentes con respecto a otras profesiones fue progresivamente implementada, los otros puntos recomendados por la Comisión de Sabios no tuvieron la misma

suerte en la gestión del equipo Samper²⁰. Esto les permitió a los maestros recibir incrementos durante tres años consecutivos en sus remuneraciones²¹ a cambio de las demandas por “salario profesional”, que el magisterio había diseñado tiempo atrás y que respondían a un concepto más integral, que superaba una visión puramente económica de tipo salarial (Fecode, 2002b).

Con respecto a la relación de la administración Samper con el sindicato docente, Abel Rodríguez (2002) señala que los intentos y maniobras de la tecnocracia neoliberal —instalada en el DNP, en el Ministerio de Hacienda, en algunos sectores del Ministerio de Educación y reflejada principalmente en la tercera estrategia del Salto Educativo (ver tabla 9)— no tuvieron mayor éxito debido a que varios factores lo impidieron. En primer lugar, la administración Samper mantuvo con el magisterio una política de diálogo y concertación, que excluía medidas y acciones unilaterales. En segundo lugar, se desarrolló un proceso participativo en la elaboración del Plan Decenal de Educación, del cual el propio autor fue designado gerente —y luego viceministro y ministro de Educación encargado—. En tercer lugar, la política educativa oficial fue rediseñada de manera ampliamente democrática en la segunda mitad del mandato de Samper, con la llegada al Ministerio de Educación de Jaime Niño Díaz y su programa “*Las prioridades del sector educativo 1997-1998*”.

²⁰ Las otras propuestas recomendadas por la misión fueron: (1) una reforma profunda de la formación inicial docente, mediante programas de posgrado posteriores a una carrera universitaria o la creación de un Instituto Nacional Superior de Pedagogía con una red regional, ambas con altos estándares académicos e investigación de calidad; (2) una formación continua articulada al proyecto civilizatorio del país, con docentes como cogestores del cambio educativo; (3) la reorganización del ingreso al escalafón docente, exigiendo exámenes de Estado y permitiendo a los gobiernos escolares apartar a quienes no contribuyan al proyecto institucional; y (4) la implementación de concursos docentes como mecanismo de ingreso y estímulo, favoreciendo a quienes obtengan los mejores puntajes y trabajen en instituciones con proyectos educativos innovadores y de calidad (Consejo Presidencial de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1996).

²¹ La nivelación salarial acordada en 1996, que represento un incremento de los salarios de los docentes cercano al 26% real en tres años” (Rodríguez, 2002, p. 207). Además, de estos aumentos se estableció la denominada “prima de vacaciones” o “prima de Samper”, mediante el Decreto 1381 de 1997.

Por estas razones, a la gestión educativa del equipo de Samper se le puede atribuir un “carácter híbrido” en la medida que coexistieron propuestas de continuidad con el proyecto de apertura de Gaviria —especialmente en cuanto a la idea de aplicar un nuevo modelo de organización administrativa centrado en la institución escolar y financiado por recursos vinculados a los resultados (estrategias 2 y 3, Tabla 9)— con acciones orientadas a revalorizar la función social del Estado y a establecer una agenda más incluyente y participativa en materia educativa. En efecto, dicha ambivalencia se expresó de manera particular en la forma de gestionar la función docente, en relación con la cual se otorgaron esquemas compensatorios, a la vez que se llevó a cabo la Misión de Sabios y se intentó la implementación de sus recomendaciones con el fin de producir cambios institucionales en el escenario educativo nacional.

Desde la perspectiva de Burki y Perry (1998), los cinco mecanismos compensatorios identificados en los procesos de reforma institucional son: compensación directa, compensación indirecta, compensación cruzada, compensación por exclusión y compensación política. En el caso de la administración Samper, el incremento a las remuneraciones del magisterio puede interpretarse como una combinación de compensación directa —al transferir beneficios salariales al grupo directamente afectado— y compensación indirecta, en tanto se mantuvo la negociación como vía para disminuir la resistencia sindical frente a otras reformas estructurales en el sistema educativo.

En ese orden de ideas, ante la postura negociadora de la administración Samper al interior del sindicato docente se produjo un repliegue en cuanto a los cuestionamientos que venía haciendo de la política educativa, más allá del balance general al Plan Decenal de Educación publicado en el número 41 de la revista *Educación y Cultura* de 1996, el interés de Fecode pasó a ser la elaboración de propuestas para desarrollar lo que consideraban uno de los grandes logros de la

reforma a la educación: la autonomía escolar y su impacto en el construcción del currículo y los planes de estudio.

La configuración de las nuevas reglas de juego para la gestión de la función docente

A finales del siglo XX, durante la administración Pastrana, tendrán lugar una serie de cambios en la gestión de la política educativa que afectarán no solo la estrategia de concertación con Fecode, sino que además favorecerán unos reformas en la legislación de la educación que conducirán a la creación de un nuevo Estatuto de profesionalización docente, lo cual será denunciado por el mismo sindicato de educadores como una toda una “contrarreforma a la educación”.

El Plan Educativo para la Paz representa un nuevo esfuerzo por introducir las políticas neoliberales, que comenzaron a esbozarse en el PAE y no dejaron de estar presentes en el Salto Educativo. Como se sintetiza en la Tabla 10, la gestión de la función docente estará directamente relacionada con las principales estrategias del programa sectorial de educación que propuso el equipo Pastrana finalizando la década de los noventa.

Tabla 10.

Políticas y estrategias del Plan Educativo para la Paz

El PND asumiendo que los dos principales problemas del país son el conflicto social y el bajo desempeño económico, frente a los cuales los cambios operados a inicios de los años noventa no han rendido los frutos esperados y terminaron agravando los problemas existentes, por tales razones el modelo actual es insostenible y debe ser remplazado por uno nuevo que como objetivo fundamental la búsqueda y conservación de la paz, con el propósito de encaminar al país hacia un crecimiento sostenible con cohesión social.

En función de lo cual plantea cuatro grandes estrategias:

- 1.. Hacia un Estado viable y participativo.
2. Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social.
3. Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades.
4. Las exportaciones como motor del crecimiento.

En el marco de la segunda estrategia, propone el plan sectorial de educación, denominado un Plan Educativo para la Paz, el cual es concebido desde una visión del desarrollo sostenible que requiere articular el capital natural y físico con el capital humano y social, con un marcado énfasis en estos dos últimos.

<p>Políticas del plan</p>	<p>Con el fin de lograr sus objetivos y metas se contempla:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Movilización social para la educación, cuyo eje es el programa motor Caminante, con el cual se pretende convocar la adhesión de la sociedad en torno a los objetivos y metas del plan. 2. La equidad, que tiene una doble dimensión: la financiera, con la cual se pretende establecer un sistema de financiación de la educación orientado por resultados; y la de la ampliación del acceso y permanencia con base en el mejoramiento de la eficiencia del sistema. 3. La consolidación de la descentralización, mediante la estrategia de convertir la institución escolar en una organización autónoma con capacidad para decidir sobre sus recursos. 4. La eficiencia, que se propone el establecimiento de una relación técnica de alumnos por docente, la reasignación de las plazas docentes de los municipios con mayores recursos y la transformación del esquema de financiación de los insumos por uno de financiación por resultados de cobertura, calidad y logro eficiencia. 5. Mejoramiento y exigibilidad social de la calidad a través de las siguientes acciones y medidas: creación de mecanismos para que la población exija calidad educativa, institucionalización de la medición de la evaluación de la calidad, establecer como obligatoria la información sobre los logros, transformación de las metodologías de enseñanza, integración de la discapacitados a las instituciones regulares y resaltar el libro como un instrumento de aprendizaje.
<p>Estrategias del plan</p>	<p>Para llevar a cabo las políticas enunciadas se incluyen diez estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganización de la educación básica y media, mediante el otorgamiento de autonomía a las instituciones educativas para administrar sus recursos. Los proyectos de Nuevo Sistema Escolar, financiado por el BID, y Educación Rural, financiado por el Banco Mundial, se postularon como base para la realización de esta estrategia.

2. Regulación e integración de la educación superior, que tiene como objetivos promover el uso responsable de la autonomía, el acceso equitativo, la eficiencia en la administración de los recursos y pertinencia de los programas, mediante la reforma de la ley 30, la transformación del sistema financiero, la fusión de instituciones públicas, la eliminación de carácter terminal de los programas técnicos y tecnológicos y la aplicación de exámenes de logro para primero y segundo ciclo.
3. En educación no formal, modernizar el Sena con el objetivo de que la equidad responda a las necesidades del sistema productivo, facilitar la adaptación de la empresa al cambio tecnológico, integrar y articular todos los sistemas de formación para el trabajo, homologar y acreditar la oferta de programas.
4. En materia de financiación, reformar el sistema actual de asignación de recursos basado en la financiación de los insumos para transformarlo en uno orientado por los resultados. Con este fin se propone la adopción de estándares técnicos y la introducción de incentivos a la eficiencia.
5. Adecuación institucional, incluye la modernización del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto a sistemas de información y evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales y de ejecución de las políticas y programas nacionales, modificación del actual esquema de regulación de los costos de la educación privada.
6. Sistema Nacional de Información, articular los sistemas de evaluación de la educación y evaluación de la gestión.
7. Institucionalización y puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación, el cual tendrá los siguientes comportamientos: organización nacional y regional, definición de estándares por áreas, evaluación de estudiantes y factores asociados, fortalecimiento de instrumentos y bancos de pruebas, autoevaluación del logro educativo por parte de las instituciones educativas, establecimiento del sistema de ingreso de docentes y directivos docentes, definición de estándares de infraestructura y mobiliario escolar y producción de textos.
8. Sistema de evaluación de la gestión, rendición de cuentas a la sociedad y vigilancia social.
9. Fortalecimiento de los procesos de formación y mejoramiento de las condiciones de la vida de los educadores.
10. Políticas de recreación, educación física, deportes y aprovechamiento del tiempo libre.

<p>Programas motores</p>	<p>Las políticas y estrategias de desarrollo en el cuatrienio 1999-2002 aparecen recogidas en cinco programas motores que comprenden varios proyectos, dentro de los cuales se destaca:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Caminante: <ol style="list-style-type: none"> a. Subsidios a la demanda. b. Ampliación de cobertura para mejorar la eficiencia. c. Graduación de municipios. d. Reorganización del sistema educativo. e. Ampliación de la jornada escolar. f. Nuevo Colegio. g. Mejoramiento de la gestión educativa. h. Proyecto de Educación para el sector rural. 2. Úrsulas: <ol style="list-style-type: none"> a. Microcentros de núcleos familiares. b. Ludotecas infantiles comunitarias. 3. Educación es calidad: <ol style="list-style-type: none"> a. Bilingüismo. b. Sistema nacional de evaluación de calidad. c. Extensión de la jornada escolar. d. Graduación de establecimientos. e. Identificación y difusión de modelos pedagógicos exitosos. 4. Colombia, sociedad del conocimiento: <ol style="list-style-type: none"> a. Nueva prueba de Estado. b. Movilización social por la educación superior. c. Mejoramiento e innovación de la calidad de la educación superior. 5. Constructores de un nuevo país: <ol style="list-style-type: none"> a. Organización del Sistema Nacional de Juventud. b. Integración de servicios de jóvenes. c. Desarrollo de redes de participación juvenil. d. Proyecto Nacional de educación sexual.
---------------------------------	---

Nota: Elaboración propia a partir del PND (1998) y Abel Rodríguez (2002).

“Asistimos a una transformación radical en la concepción y en el ejercicio del papel que los educadores cumplen en la sociedad. El Estado deberá comprometer su capacidad en la creación de las condiciones que hagan posible esta transformación” (PND, 1998, p. 242), para ello el plan de Pastrana propone las siguientes acciones: en primer lugar, una reforma al esquema actual de asignación de recursos (Ley 60 de 1993), con base en criterios de financiación por resultados de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio, adopción de estándares técnicos, incentivos relacionados con la población atendida y por atender, es decir, capitación (DNP, 1998).

Al respecto, vale precisar que, según los artículos 356 y 357 de la Constitución y la Ley 60 de 1993, el gasto en educación en Colombia se financia principalmente mediante el situado fiscal y la participación de los municipios, ambos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación y canalizados como transferencias del ente central a las unidades territoriales. Desde la perspectiva del economista Eduardo Sarmiento, el problema radica en la asignación arbitraria de estos recursos, basada en proyecciones históricas que incentivan el derroche y la manipulación del gasto por parte de departamentos y municipios, sin mecanismos de control o sanción (Fecode, 2002a). Así, la debilidad estructural del sistema de financiación vigente es su inequidad e ineficiencia: favorece a las entidades territoriales con mayor acumulación de docentes y capacidad fiscal, sin considerar indicadores de gestión ni requerimientos reales.

A partir de estas fallas, el equipo de Pastrana propone reemplazar el esquema de la Ley 60 por un modelo basado en resultados, con estándares de focalización y capitación. Este nuevo sistema al ser administrado por los departamentos, ejecutado por los municipios y evaluado a nivel nacional, compromete en su cumplimiento a los entes territoriales a desarrollar planes de racionalización de la planta docente, con lo cual se busca, por un lado, “reasignar a los docentes de los entes con mayor capacidad de recursos y una relación de alumnos por docente inferior al

promedio (de 30 estudiantes) a los municipios con menores recursos y mayor población descubierta por servicio” (DNP, 1998, p. 228); y por otro, “liberar recursos de las transferencias municipales que actualmente se destinan para el pago de docentes nacionales en los municipios más pobres, para que se inviertan en el mejoramiento de la calidad de la educación” (DPN, 1998, p. 239).

En segundo lugar, la institucionalización y puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la educación²², dentro del cual uno de los componentes del SNE es la evaluación de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Esta evaluación se organiza de modo transversal a la carrera docente tanto en su ingreso con la aplicación bianual de pruebas que evalúen la dimensión académica y pedagógica y el desempeño en el sitio de trabajo, así como en el servicio a través una prueba de competencias y conocimientos como requisito de selección de los educadores más idóneos a la profesión docente y como parte del sistema de ascensos en el escalafón docente (DPN, 1998).

En tercer lugar, el fortalecimiento de los procesos de formación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores, de lo cual se desprenden dos estrategias: por un lado, la cualificación de la formación inicial y de la formación permanente de los educadores a partir de un proceso de acreditación previa de las facultades de educación y de reestructuración de las normales superiores; y por el otro, la definición y consolidación de políticas que mejoren las condiciones sociales del educador y la organización de un plan de estímulos e incentivos para el docente vinculados a los resultados de la evaluación y que articulen los aumentos salariales a mejoras en productividad (DPN, 1998).

²² Como “lo postula el plan decenal y el Consejo Nacional de Planeación, para el mejoramiento de la calidad de la educación y la exigibilidad de sus resultados” (DPN, 1998, p. 241).

En ese orden de ideas, el Plan de Educación para la Paz busca una transformación al sistema educativo orientado por criterios de eficiencia, calidad y rendimiento que implica reconfigurar la función docente a partir de tres ejes fundamentales: la racionalización y reasignación de la planta docente con redistribución territorial de los maestros, la evaluación docente tanto para el ingreso al servicio como para su permanencia y ascenso y la profesionalización del magisterio, anclada en la cualificación de la formación inicial y continua y las condiciones de vida del educador, las cuales estarán supeditadas al cumplimiento de metas y resultados.

Sin lugar a duda, el plan educativo de Pastrana retoma el enfoque descentralizador del PAE, pero lo profundiza al buscar vincularlo directamente con criterios de eficiencia y racionalización del gasto docente. De igual forma la propuesta de reformar el Estatuto Docente se refuerza ahora como condición de posibilidad para efectuar los mecanismos de evaluación, meritocracia y movilidad de la planta docente. En consecuencia, la función docente se asume como una variable gestionable dentro de una política de racionalización del gasto. De otra parte, el plan de Pastrana mantiene el interés por mejorar la calidad de la educación a través del fortalecimiento de la formación docente y la idea de vincular los incentivos salariales con logros de desempeño o profesionalización. No obstante, el énfasis principal en la gestión de la función de los educadores no radica principalmente en la formación o el reconocimiento profesional del docente, sino en su articulación al sistema de financiación y a los mecanismos de evaluación institucional y personal.

Ahora bien, el equipo Pastrana presentó otra particularidad frente a las administraciones que la precedieron, ya que tanto su Plan Nacional de Desarrollo, *Cambio para construir la paz*, como el plan sectorial de educación señalado, fueron declarados inexecutable en dos ocasiones²³,

²³ Ley 508 de 1999 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 – 2002, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante las Sentencias: C-557 de 2000, C-737-00, C-730-00, por encontrar vicios en el trámite legislativo que, a juicio de esa Corporación equivalen su no aprobación. Frente a dicha situación,

situación que, por supuesto, los obligo a buscar mecanismos alternos para implementar sus propuestas de gobierno, como fue el caso de la ley 612 del 2000, con la cual se logró reglamentar el programa de crédito para propiciar el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y el Plan de racionalización o reorganización del sistema educativo, que incluía el componente de la planta del personal docente y administrativo al servicio del Estado. Además de lo anterior, la administración Pastrana llegó a implementar lo que había denominado programas motores, especialmente el referido al Nuevo Sistema Escolar²⁴.

Sin embargo, las nuevas configuraciones en materia de política educativa —que al principio permitieron superar el obstáculo que representó la caída de la Ley 508 de 1999—, pronto evidenciaron un problema en común: la definición de las competencias y responsabilidades financieras que le corresponden a cada nivel de la organización estatal en educación, dado que, en efecto, las políticas de Pastrana se estaban desarrollando en los límites que determinaba el esquema de transferencias emanado de la Constitución Política de 1991 y reglamentado por la Ley 60 de 1993 (Fecode, 2002b). Por tal motivo, el equipo Pastrana no dudó en intentar resolver esta dificultad con una reforma a la Constitución Política a través del Acto Legislativo 01 del 2001. Dicho acto tenía como objeto modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución del 91 con el fin de reemplazar el sistema de transferencias automáticas y establecido por la Ley 60 de 1993 por

el mecanismo para solucionar la aparente ausencia del plan nacional de desarrollo, lo brinda la norma 341 constitucional cuando dispone que, “si el congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en términos de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley”. Dicho recurso es el que da lugar al Decreto 955 de 2000. Por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002, el cual también quedó atrapado en las formalidades del ordenamiento jurídico.

²⁴ El Nuevo Sistema Escolar fue un programa financiado con recursos del presupuesto nacional y un crédito del BID, que buscó transformar la gestión educativa mediante la autonomía escolar, nuevos mecanismos de asignación de recursos, integración de instituciones en colegios completos, fortalecimiento de la participación ciudadana y uso de la evaluación e información. Se implementó de forma voluntaria en 500 instituciones de varios municipios y departamentos, a través de planes de transformación educativa y con cinco componentes: gestión educativa, incentivos, información, movilización social y evaluación (Rodríguez, 2002).

un nuevo esquema que limitara el crecimiento del gasto público, garantizara la estabilidad de los recursos dirigidos a la educación y salud, y estableciera reglas que evitaran un futuro descontrol de las finanzas públicas y de la macroeconomía del país.

Mientras el ministro de Hacienda Juan Manuel Santos y el director del Departamento Nacional de Planeación, Juan Carlos Echeverry, argumentaban que la reforma al situado fiscal era necesaria en relación con el déficit fiscal en materia educativa y por su falta de mecanismos de información y evaluación en su distribución a los entes territoriales, la presidenta de Fecode: Gloria Inés Ramírez, denunciaría que la verdadera razón obedecía al acuerdo extendido que la administración de Pastrana hiciera con el Fondo Monetario Internacional, según el cual la educación era uno de los componentes fundamentales en el ajuste fiscal que se exigía como condición para financiar nuevos créditos a la banca multilateral (Fecode, 2002a).

En ese orden de ideas, Abel Rodríguez (2002) aclara que limitar el crecimiento de los gastos, de tal forma que se garantice el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo y se promueva la actividad privada, se convirtió, en la última década, en una política estratégica del Estado. Ahora, en la coyuntura analizada, la reforma al sistema de transferencias es una iniciativa que comenzó a ventilar el ministro Hacienda Guillermo Perry cuando el déficit fiscal creciente envolvió la gestión de la administración Samper. Esto condujo a congelar el monto global del situado fiscal como una medida transitoria de contención del gasto, mientras se preparaba una reforma estructural. Sin embargo, en la administración Pastrana dicha política se tornó más severa con motivo del crecimiento del déficit fiscal y de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional para disminuir este déficit.

Con los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2001, no solo se constitucionaliza la Ley 617 de 2000, sino que además se da paso a la Ley 715 del mismo año, la

cual deroga por completo la Ley 60 de 1993 y, más allá de ese cometido, llega incluso a modificar el Estatuto Docente 2277 de 1979.

Como una de las disposiciones comunes al Sistema General de Participaciones –que se configura en el marco del Acto 01 y la ley 715–, se concede facultades extraordinarias al presidente, en un término de seis meses, para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes acorde con la nueva distribución de recursos y competencia (Ley 715 de 2001, art. 111)²⁵. Para la preparación del proyecto la nueva ley estableció la conformación de un Grupo de Trabajo integrado por dos representantes del Congreso, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidiría el grupo.

Desde la perspectiva de Abel Rodríguez (2002), la Mesa de Trabajo en su objetivo de reformar el Estatuto Docente no estuvo exenta de dificultades, puesto que dicho mecanismo implicaba conciliar concepciones e intereses gremiales, sectoriales, sociales y académicas profundamente arraigadas y difíciles de ser negociables. Entre los principales obstáculos, Rodríguez (2001) señala la escasa investigación y el limitado debate público en torno al impacto que el Estatuto 2277 de 1979 había tenido en la calidad de la educación y en el desempeño profesional de los maestros luego de poco más de dos décadas de vigencia. A esto se suma la ausencia de espacios amplios de deliberación sobre las propuestas de reforma que se iban configurando, incluso dentro del mismo magisterio. Asimismo, el compromiso de la

²⁵ Además se establecen para la elaboración del nuevo estatuto los siguientes criterios: 1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente; 2. Requisitos de ingreso; 3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón; 4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización; 5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera; 6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes; 7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.

administración Pastrana con las políticas de la banca multilateral, especialmente con el Fondo Monetario Internacional, condicionó el margen de negociación del Ministerio de Educación Nacional en asuntos vitales para el magisterio.

Otra dificultad fue la falta de imaginación y novedad en las propuestas de Fecode en este proceso, con el agravante de que los representantes terminaron retirándose de la mesa pocos días antes de que se conociera el nuevo decreto, argumentando que las actuaciones del MEN habían bloqueado la posibilidad de un proceso de concertación²⁶. Posteriormente, Fecode denunciaría que el trabajo de la Mesa había fracasado, ya que el proyecto fue presentado de manera unilateral por el ministro, sin espacio para la discusión, escudándose en el vencimiento del plazo de seis meses de las facultades extraordinarias.²⁷ No obstante, Rodríguez (2001) haciendo una autocrítica a la actuación del sindicato, también reconoce que, pese a los cuestionamientos de Fecode sobre la falta de atención a los problemas específicos del magisterio en la agenda educativa de Pastrana, lo cierto es que el gremio no asumió en la coyuntura analizada la reforma del Estatuto como un tema prioritario. Solo cuando la Ley 715 de 2001 facultó al presidente para expedir un nuevo decreto para los nuevos docentes, la urgencia del asunto adquirió otra dimensión en el debate gremial en medio de un proceso que dio como resultado el decreto 1278 del 2002 por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente (ver Tabla 11).

Tabla 11.

Cuadro comparativo entre el Estatuto 2277 y el Estatuto 1278

²⁶ Al respecto se menciona el retraso en la conformación de la Mesa de Trabajo, que inició con dos meses de retraso, la regularidad de los encuentros, cada ocho y hasta quince días, la realización de sesiones sin la totalidad de los integrantes y, sobre todo, la actitud intransigente del ministro Lloreda (Fecode, 2002b).

²⁷ Sobre la maniobra del ministro Lloreda, se afirma que solo el 10 de junio a las 3 de la tarde, es decir, faltando un día para la radicación del proyecto en la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, se presenta el proyecto con 76 artículos, que en muchos aspectos no fueron ni siquiera discutidos en el grupo de trabajo (Fecode, 2002b).

Rasgo	Docente del 2277 del 1979	Docente del 1278 del 2002
<i>Objeto</i>	Establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente.	Establece el Estatuto de Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes.
<i>Condiciones para el ingreso al servicio</i>	Solo podrán ser nombrados para ejercer la docencia quienes poseen un título docente y acrediten estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con unos requerimientos académicos específicos por nivel/ciclo y en el marco de la provisión de cargos (arts. 5 y 6).	Para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación. No obstante, en casos de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias, podrán vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente (art. 7).
<i>Escalafón docente</i>	El sistema de clasificación de los educadores (de 14 a grados en orden ascendente) de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos. Sobre este se precisa la estructura, reglas especiales de ascenso (tiempo de servicio, título docente y capacitación o actualización), juntas de escalafón, oficinas seccionales de escalafón. Su inscripción es	El sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales (con una estructura de tres grados y cuatro niveles salariales para cada uno de estos A, B, C, D) de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad

	obligatoria para el ejercicio y la carrera docente (arts. 8, 9 y 10).	demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional. Su inscripción es exclusiva para la carrera docente (arts. 19,20 y 21).
<i>Carrera docente</i>	El régimen laboral de la carrera docente, la cual establece unos derechos y unas garantías exclusivas a los educadores: estabilidad; profesionalización, actualización y capacitación permanente; el escalafón docente, inscripción, ascenso y permanencia al mismo, cargos directivos de carácter docente. Para su ingreso los educadores deben estar inscritos en el escalafón docente, ser designados para el cargo de docente en propiedad y tomar posesión de este (arts. 26,27 y 28).	El régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal. Se basa en el carácter profesional de los educadores; depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas; garantiza la igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto; y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el Escalafón. Para su ingreso los educadores serán seleccionados mediante concurso, superar satisfactoriamente el período de prueba, y ser inscritos en el Escalafón Docente (arts. 16, 17 y 18).
<i>Escalafón docente</i>	Inscripción obligatoria, con una estructura de catorce grados de forma ascendente según su título, experiencia y méritos en clave de capacitaciones.	Inscripción obligatoria, con una estructura de tres grados y cuatro niveles salariales para cada uno de estos (A, B, C, D), según el título académico acreditado.
<i>Formación docente</i>	Se define como el conjunto de acciones y procesos educativos, graduados que se ofrecen permanentemente a los docentes en servicio oficial y no oficial para elevar su nivel académico, con los siguientes objetivos: a. Profesionalizar a los educadores sin título docente, que se encuentren en servicio. b. Actualizar a los educadores sobre los adelantos pedagógicos, científicos y tecnológicos. c. Actualizar a los educadores en las técnicas de administración, supervisión, planeamiento y legislación educativa. d. Especializar a los educadores dentro de su propia área de conocimientos. e. Proporcionar a	Articula la formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los educadores en servicio, lo cual debe contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional, y estará dirigida especialmente a su profesionalización y especialización para lograr un mejor desempeño, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones (art. 38).

	los educadores oportunidades de mejoramiento profesional mediante los ascensos en el escalafón. Para su cumplimiento se organizará el Sistema Nacional de Capacitación (arts. 56, 57, 58).	
<i>Ascenso</i>	Automático conforme a las siguientes criterios: por tiempo de servicio continuo o discontinuo y laborado en establecimientos educativos oficiales o no oficiales aprobados por el Ministerio de Educación Nacional; por título distinto del que le sirvió para ingreso al escalafón y por cursos de capacitación o actualización, que serán tenidos en cuenta como créditos para obtener el título de bachiller pedagógico, licenciado en ciencias de la educación u otros en las condiciones que determine el reglamento ejecutivo (arts. 11, 12 y 13).	Meritoria conforme a los siguientes criterios: acreditar el título corresponden; haber sido nombrado mediante concurso y superar satisfactoriamente el periodo de prueba o evaluación de competencias. Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal (art. 21).
<i>Evaluación</i>	No aplica.	Verificará que en el desempeño de las funciones de los docentes, los servidores docentes y directivos mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado. De tal forma que existen por lo menos los siguientes tipos de evaluación: evaluación de período de prueba, evaluación ordinaria periódica de desempeño anual y evaluación de competencias (art. 26 y 27).
<i>Pensión</i>	A partir de los 55 años, 20 años de servicio, con una tasa de reemplazo del 75 % del promedio salarial.	A partir de los 57 años, 25 años de servicio, una tasa de reemplazo del 79%.

Nota: Elaboración propia a partir del Decreto 2277 de 1979 y del Decreto 1278 del 2002.

Como se observa en la Tabla 11, ambos estatutos regulan las relaciones entre el Estado y los educadores, estableciendo un marco legal especial que define las condiciones de ingreso,

permanencia y retiro del servicio docente. Sin embargo, mientras el Estatuto 2277 se centra en los aspectos laborales y gremiales de la profesión, el Estatuto 1278 introduce la idoneidad, las competencias y la calidad educativa como ejes rectores del carácter profesional que tiene la función docente.

Respecto a las condiciones de ingreso, ambos estatutos establecen requisitos académicos mínimos para acceder al servicio educativo estatal. No obstante, el 2277 exige estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente con un título docente específico, mientras que el 1278 exige un título profesional o de normalista y superar un concurso, instaurando así un modelo de ingreso basado en selección meritatoria y competitiva, lo cual recordemos ya había sido incluido en la Ley General de Educación.

En relación con el escalafón docente, los dos estatutos establecen una estructura de clasificación asociada al desarrollo académico y laboral del educador. A pesar de ello, el escalafón del 2277 privilegia la formación académica y la antigüedad, mientras que el 1278 depende del mérito evaluado y demostrado a través de competencias y del desempeño satisfactorio.

Sobre la carrera docente, ambos estatutos configuran un régimen especial que garantiza estabilidad y un desarrollo profesional en el servicio educativo estatal. Sin embargo, mientras el 2277 enfoca la carrera en derechos laborales, estabilidad y formación continua, el 1278 la vincula a la evaluación de desempeño, la meritocracia y la idoneidad comprobada, condicionando la permanencia y el ascenso a la demostración constante de competencias.

En cuanto a la formación, ambos estatutos reconocen su importancia como parte del desarrollo docente. No obstante, en el 2277, la formación está concebida como una política de acceso amplio y con fines de ascenso automático, mientras que en el 1278 se plantea como un

instrumento para el mejoramiento del desempeño, sin garantizar automáticamente beneficios laborales, al estar sujeta a evaluaciones posteriores.

Sobre el ascenso, los dos estatutos lo contemplan como un mecanismo de progreso profesional dentro de la carrera docente. Sin embargo, mientras el 2277 establece un ascenso automático vinculado a antigüedad, títulos y cursos de capacitación, el 1278 lo condiciona al cumplimiento de requisitos estrictos, la superación de evaluaciones de competencias y la existencia de disponibilidad presupuestal.

Finalmente, en lo que respecta a la evaluación, solo el Estatuto 1278 institucionaliza la evaluación como herramienta central para ingreso, permanencia y ascenso. A diferencia del 2277, que no contempla un sistema de evaluación formal, el 1278 establece un sistema obligatorio y recurrente con distintos tipos: de período de prueba, de desempeño y de competencias, lo que introduce un componente de seguimiento e información sistemática sobre la función docente.

Con la aprobación del Decreto 1278 el mismo Fecode (2002b) reconoció que sufrió una de las grandes derrotas históricas dado que con respecto al antiguo estatuto, el magisterio no solo fue dividido, sino que además se recortaron derechos laborales y profesionales. La administración Pastrana logró capitalizar las alianzas políticas necesarias para afectar unos cambios a la educación y a la función docente, mientras el sindicato docente atravesó lo que Ávila (2024) señala como el paso de una fase propositiva y negociadora a una etapa contestataria, dado el debilitamiento que experimentó en su capacidad de resistencia. El discurso de la parte mayoritaria de las directivas no logró convencer a la gente, dado que planteaban el motivo de la lucha solamente en términos económicos y gremiales. En ese momento, los sectores mayoritarios Fecode tenían un corte estalinista, de un marxismo muy positivista, para ellos el progreso era el desarrollo de las fuerzas productivas de la economía. Por consiguiente, a diferencia de luchas anteriores, mientras el equipo

de Pastrana adelantaba el Acto 01 del 2002 y la Ley 715 del mismo año, el sindicato docente orientó su discurso hacia la contestación, el rechazo y la oposición. Un claro ejemplo de esto se expresa en la noción de “contrarreforma”, la cual, poco tiempo después de la aprobación de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994, se hace de uso frecuente al interior del magisterio para referirse y denunciar todas aquellas prácticas, internas y externas al sindicato, que iban en contra de la línea de cambios que se suponía iba a traer consigo el desarrollo de la nueva legislación educativa en el país.

Por supuesto, cuando la reforma educativa que impulsó el movimiento magisterial tuvo que enfrentar el Salto Educativo Cultural y el Plan Educativo para la Paz, la noción de contrarreforma adquirió un nuevo ímpetu hasta llegar a designar un evento distinto y en esencia opuesto al proceso reformista que derrotó al PAE (Fecode, 1991a). De esta manera, autores como José Ocampo y Abel Rodríguez, al igual que las directivas de Fecode (Jaime Dussan Calderón, Boris Montes de Oca, Tarsicio Mora Godoy, Gloria Inés Ramírez, Jorge Eliecer Guevara) asumen que la reforma educativa, que en el país coincidió con el cambio de siglo, encierra una profunda tensión entre el reformismo que supuso la Carta del 91, la Ley 60 del 93 y la Ley 115 del 95 y la contrarreforma educativa que limitó sus alcances a la par que facilitó la introducción y legitimación progresiva de las políticas neoliberales al sector (Rodríguez, 2002).

Por su parte, Ocampo – en un apartado de la Revista *Educación y Cultura* No. 48 de 1999, titulado: “*La educación pública: ¿una educación pobre para pobres?*” –, concluye que los neoliberales tomaron al fin su revancha, dado que mientras el gobierno Samper había quedado con las manos libres para revertir el proceso de la Ley 115 de 1994 y la Ley 60 de 1993 mediante reglamentaciones ilegales, directrices a gobernadores y alcaldes, congelación relativa del situado fiscal y programas de autogestionamiento gerencial patrocinado por el Banco Mundial a la postre

el gobierno Pastrana desde su Plan Nacional de Desarrollo manifestó su decisión de poner en marcha una política bien planificada de municipalización, privatización y autogestión institucional para terminar el proceso iniciado por Samper (Fecode 1999).

Dos años después, Fecode (2001) señala que, pese a las resistencias, el conjunto de decisiones de las administraciones de Samper y Pastrana estuvieron orientadas a producir una contrarreforma educativa cuyo objetivo central es modificar las “reglas de juego” en favor de la privatización, autogestión gerencial y flexibilización del Estatuto Docente.

En el año 2002, Abel Rodríguez en su obra *“Educación después de la Constitución del 91. Reforma y contrarreforma”*, advierte que el balance que se puede hacer después de diez años es poco alentador. En cuanto a la legislación, solo una porción del articulado fue objeto de reglamentación y desarrollo a través de diferentes leyes: 30/92, 60/93, 115/94 y 715/2001; y en materia de política educativa, se diseñaron y ejecutaron cuatro planes sectoriales de desarrollo educativo cuyas acciones reflejan una voluntad política totalmente apática con la implementación de una reforma a la educación. Uno de estos incluye al Plan Decenal de Educación (1996-2005), el cual, si bien se creó fruto de la concertación entre diferentes fuerzas, ya en la administración Pastrana fue abandonado sin llegar a influir significativamente en la transformación del sistema educativo nacional.

Varias cosas que decir con respecto al discurso de la contrarreforma educativa. En primer lugar, esta supone que el neoliberalismo ingresa al país a partir de las políticas educativas estatales que impuso la alianza entre organismos financieros internacionales y clase política dominante –al respecto Fecode afirma que la injerencia se dio principalmente a través de asesorías del Banco Mundial y los programas del Banco Interamericano de Desarrollo– siendo el Plan de Apertura Educativa y Plan Educativo para la Paz sus manifestaciones más significativas. En segundo

término, valida únicamente como positivos los cambios en la Constitución del 91 y sus reglamentaciones, especialmente con las Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994, dado que constituyeron un marco legal que contuvo el alcance de las políticas neoliberales (Fecode, 2000).

No obstante, lejos de reducirse a un paquete de políticas definidas por agentes externos e implementadas por una clase dominante, el neoliberalismo constituye una racionalidad de gobierno que se instala en la conducción de los Estados y en la prácticas de las sociedades y, por tanto, opera en los diferentes niveles. En el caso de Colombia, la racionalidad neoliberal ha permeado tanto los discursos que hicieron posible la construcción de la Constitución Política, incluyendo sus principales desarrollos reglamentarios, como las prácticas discursivas que han definido el rumbo de las políticas públicas nacionales a través de las cuales se reconfiguró la función docente.

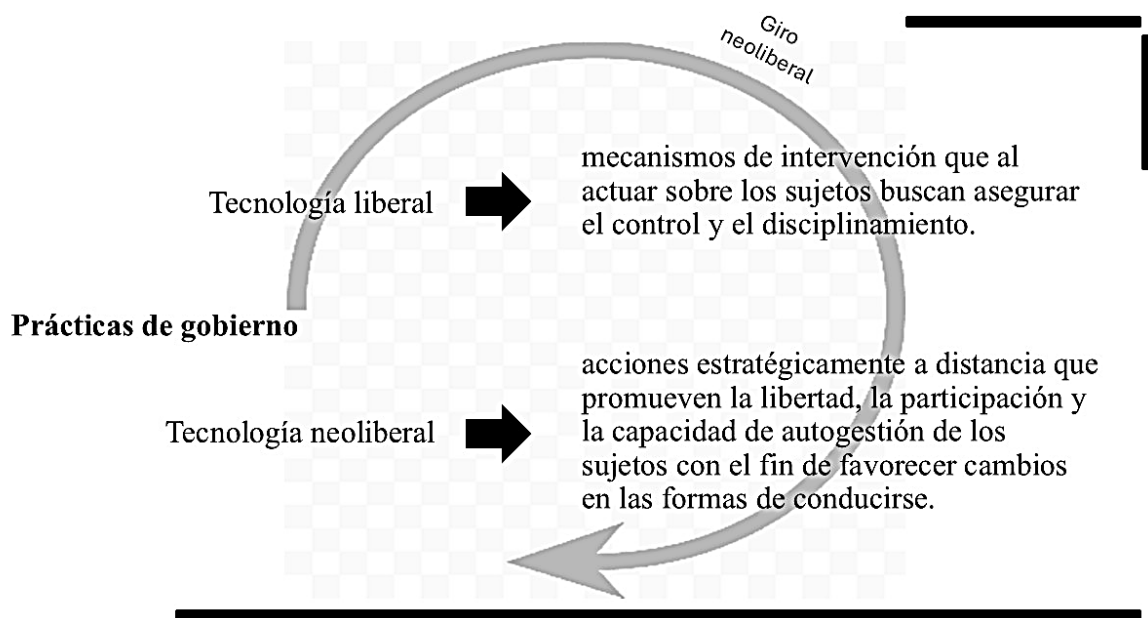
Consideraciones finales

En las lecciones de 1978 y 1979, Foucault (2008) analiza cómo el neoliberalismo implica una reorientación en las prácticas de gobierno, y aclara que, a diferencia de lo que ocurría con las intervenciones de la tecnología liberal —que buscaban asegurar un control o disciplinamiento efectivo sobre los sujetos mediante mecanismos directos y verticales—, con la emergencia del neoliberalismo se despliega una acción estratégicamente a distancia que promueve la libertad, la participación y la capacidad de autogestión de los sujetos, con el fin de favorecer cambios en sus formas de conducirse. En consecuencia, con el neoliberalismo las prácticas de gobierno no actúan directamente sobre los jugadores, sino sobre las condiciones de posibilidad de su conducta o reglas del juego en las que estos se desenvuelven (ver Figura 3). Con ello, no se niega la libertad ni la

capacidad de agencia de los sujetos, sino que se gestiona de tal modo que resulte funcional a la racionalidad. Se trata de una forma de subjetivación en la cual el poder no opera suprimiendo, sino potenciando las capacidades, dentro de un marco o medio ambiente diseñado y cualificado para ello.

Figura 3.

El giro neoliberal en las prácticas de gobierno



Nota: Elaboración propia a partir de Foucault (2008).

Dicha reorientación en las en las prácticas de gobierno es lo que se denominó el “giro neoliberal”, el cual en la presente investigación fue analizando desde la perspectiva genealógica y arqueológica en el ámbito específico como la educación, particularmente en la gestión de la política educativa y la función docente tanto en el plano internacional como el nacional.

Con respecto al primero, se examina el giro neoliberal en el Proyecto Principal de Educación para América Latina (PPE), en el cual se llevaron a cabo las reuniones PROMEDLAC III (Guatemala, 1989), PROMEDLAC IV (Ecuador, 1991) y PROMEDLAC V (Chile, 1993),

donde se propuso la creación de un *nuevo estilo de desarrollo educativo*. En este, la *profesionalización* se constituye como un eje articulador que legitimó y permitió vincular la acción educativa en general, y la función docente en particular, a los requerimientos del desarrollo económico y social: calidad, eficiencia y equidad.

En relación con la estrategia de profesionalizar la función docente, el PPE recomendó una política integral de mejoramiento de la situación de los educadores que articule tres grandes estrategias:

- a. El fortalecimiento de los sistemas de formación docente a través del mejoramiento en el nivel académico de los formadores, de la promoción de la evaluación del desempeño de los centros de formación, de la participación de los ministerios nacionales y provinciales en la definición del perfil profesional de los futuros docentes y el aprovechamiento de la capacidad de los mismos sistemas de formación docente para la capacitación de la docencia en ejercicio y su perfeccionamiento basado en el criterio de aprender a aprender.
- b. La implementación de una carrera docente que asegure e incentive la responsabilización activa en el función docente a partir de un sistema de remuneraciones basado en criterios laborales (desempeño basado en resultados en el aula y duración del año escolar) y académicos (ingreso, certificación y controles periódicos de competencia, localidad o antigüedad), y que también procure la meritocracia en la selección de los docentes, de tal forma que se atraigan a la función docente a los estudiantes más talentosos y se abandone la práctica de contratar personal sin título.
- c. La participación de las organizaciones del magisterio en la planeación y ejecución de los procesos de reforma con el fin de gestionar el conflicto y promover los cambios desde la concertación.

Otro de los cambios significativos del PPE, durante los años noventa, fue la forma de gestionar la política educativa, en la medida que el proyecto se consolidó como un espacio institucional en el que los representantes ministeriales y los expertos técnicos de los países latinoamericanos fueron involucrados en el diseño, la implementación y el seguimiento de los objetivos y de las líneas de acción que se fueron condensando en el plan regional y en los planes nacionales de cada país. Con ello se incentivaba a través de prestigio, remuneraciones, opciones de trabajo a un grupo de actores decisivos para que las políticas se incorporen en sus mecanismos de planeación, de tal forma que se disminuye el conflicto y se asegure un compromiso efectivo en el largo plazo.

En cuanto al plano nacional, se analiza la agenda de la política educativa colombiana configurada en relación con el proceso de reforma al marco legislativo de la educación, que significó la promulgación de la Constitución Política de 1991. En ese sentido, se abordan las prácticas de gobierno de las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana, que, lejos de establecer una linealidad o secuencialidad, son comprendidas en su especificidad en términos de sus continuidades y discontinuidades, especialmente en lo referente a la forma de gobernar la función docente. En este ejercicio también se destaca la participación de Fecode como un actor estratégico para favorecer ciertos cambios en la educación del país. Lo anterior, siguiendo la idea de que los actores en juego no son víctimas ni simples receptores de un Estado o de agencias que, de arriba hacia abajo, promueven reformas y los determinan, sino que, por el contrario, los sujetos son jugadores activos cuyas prácticas resultan funcionales al arte de gobierno neoliberal.

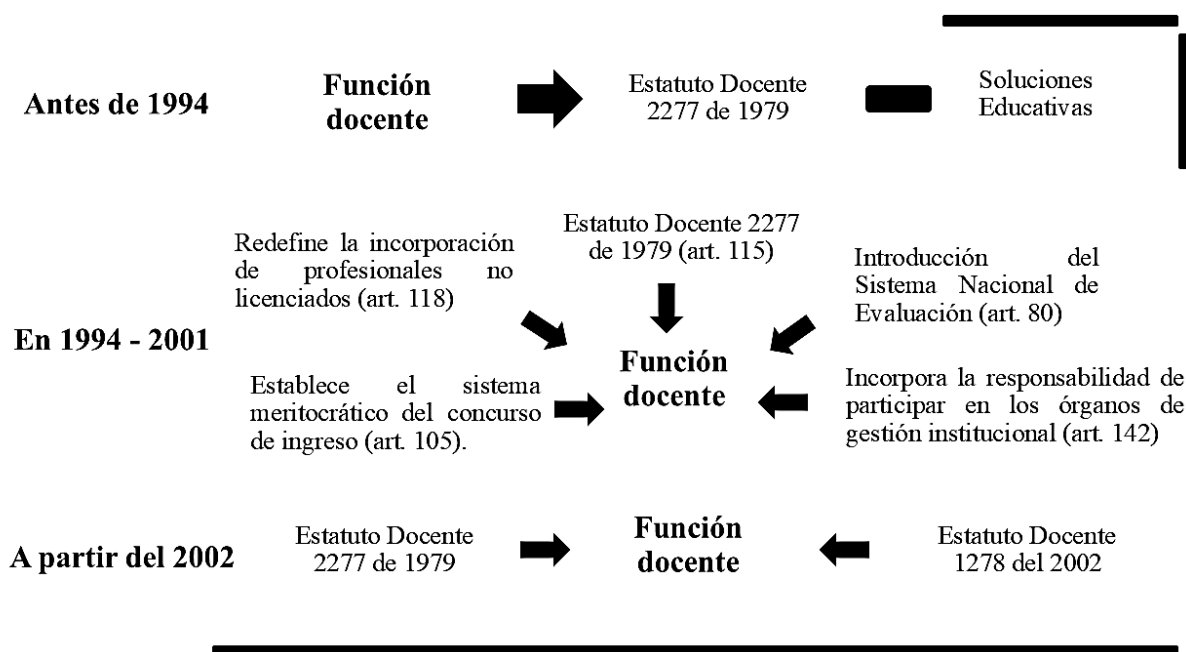
En el marco de la gestión de las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana se creó un nuevo marco legislativo, dentro del cual se destaca la ley 30 de 1993, la ley 115 de 1994, la ley 70 de 2001, Decreto 1278 del 2002, partir de una proceso de concertación: primero, se estableció una

mesa de negociación bilateral FECODE-MEN de los proyectos de ley que luego serían presentados al legislativo; segundo, se llevó a cabo el trámite en el Congreso con la discusión y aprobación de las leyes; tercero, se elaboró de manera participativa el Plan Decenal de Educación (1996-2006); cuarto, se instauró un Grupo de Trabajo para diseñar el nuevo Estatuto de profesionalización docente.

Por otro lado, durante las tres administraciones se promovió una agenda de política educativa que buscó dando prioridad a la descentralización educativa, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia en la prestación del servicio y la racionalización del gasto público buscando gestionar la función docente con los cambios que se ilustran en la Figura 4.

Figura 4.

Los cambios en la gestión de la función docente hasta el año 2002



Nota: Elaboración propia a partir del Decreto 2277 de 1979, Ley 115 de 1994, Decreto 1278 de 2002.

Ahora bien, con respecto a la primera pregunta, el análisis presentado permite comprender cómo las prácticas de gobierno neoliberales han sido incorporadas en la gestión de la política educativa, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

En relación con la segunda pregunta, en el marco de la agenda de política educativa y las prácticas de Fecode, puede afirmarse que, por un lado, los discursos sobre la calidad, la eficiencia y la equidad fueron privilegiados como referentes del giro neoliberal en el terreno educativo. En cuanto a la gestión de la función docente, la profesionalización y la dignificación del magisterio se constituyeron en legitimadores de su cambio. Por otro lado, las estrategias claramente asociadas con la gestión neoliberal incluyen la responsabilización activa de los actores estratégicos y la implementación de sistemas de incentivos; dos enfoques presentes tanto en el Proyecto Principal de Educación (PPE) como en la gestión de las administraciones de Gaviria, Samper y Pastrana.

Referencias

- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: Una agenda de reformas institucionales para América Latina*. Banco Mundial. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/8549ff03-73c9-458d-bf62-9c1d680ca7ee>
- Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo, neoliberalismo en Michael Foucault*. Siglo del Hombre Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal/Unesco). (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal/Unesco). (1996). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- Consejo Presidencial de Ciencia, Educación y Desarrollo. (1996). *Colombia: al filo de la oportunidad. Informe de la Misión de Sabios. Tomo I*. Presidencia de la República.
- Departamento Nacional de Planeación (DPN). (1991). *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social (1990-1994)*, Presidencia de la República. (Cesar Gaviria). <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/la-revolucion-pacifica-1990-1994-cesar-gaviria.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DPN). (1994). *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Inversiones 1994-1998*, Presidencia de la República (Ernesto Samper).

<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/el-salto-social-1994-1998-ernesto-samper.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DPN). (1998). *Cambio para construir la paz (1998-2002)*,

Presidencia de la República (Andrés Pastrana). <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/cambio-para-contruir-la-paz-1998-2002-andres-pastrana.aspx>

Díaz Flórez, O. C. (2018). *Las competencias en la educación superior: Debates contemporáneos* (1.^a ed.). Universidad Pedagógica Nacional. (Colección Tesis Doctorales).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1991a). *Constituyente educativa*. Educación y Cultura (22).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode) (1991b). *No a la privatización y municipalización de la educación pública*. Educación y Cultura (23).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1991c). *Ley General de Educación. Propuesta de los educadores*. Educación y Cultura (25).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1993). *La educación: ¿hacia dónde va? Proyecto de Ley General de Educación*. Educación y Cultura (29).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1994). *La reforma educativa en Colombia. Ley General de Educación y Ley 60 de 1993*. Educación y Cultura, (33).

Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (1999). *La educación pública amenazada*. Educación y Cultura (48).

- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (2000). *La educación pública al borde del abismo*. Educación y Cultura (53).
- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (2001). *El 012. Encrucijada de la educación*. Educación y Cultura (58).
- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (2002a). *Nuestra educación buena o mala*. Educación y Cultura (60).
- Federación Colombiana de Educadores (Fecode). (2002b). *Contrarreforma en marcha y estatuto docente*. Educación y Cultura (61).
- Foucault, M. (2006). *Seguridad Territorio y Población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva dos modos de modernización educativa en América Latina*. Editorial Anthropos.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco). (1991). *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, boletín 24*. UNEDOC Biblioteca Digital. <https://unesdoc.unesco.org/search/ce985512-7b9a-4118-abd1-da6c0a7e0943>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco). (1993). *Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Informe final*. UNEDOC Biblioteca Digital.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188853_spa?posInSet=2&queryId=36337c80-bddd-470a-bac5-4ac44ced886f

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco). (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*.

UNEDOC Biblioteca Digital. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135468>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1996).

Informe de la sexta reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC VI) y la séptima conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII).

UNEDOC Biblioteca Digital. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000104322_spa

Rodríguez, A., Gantiva, J., Martínez, A., Arcila, G., y Suárez, H. (1994). *Ley general de educación*.

Alcances y perspectivas, Fundación Social, Corporación Tercer Milenio.

Rodríguez, A. (2002). *Educación después de la Constitución del 91. Reforma y contrarreforma*".

Editorial Corporación Tercer Milenio.

Roth, A. (2010). *Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas* (pp. 69–116). En

Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación (2.^a ed.). Ediciones Macchi.

Vásquez, F. (2021). *Cómo hacer cosas con Foucault. Instrucciones de uso*. Dado Ediciones.