

# Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso colombiano

Nohema Hernández  
Guevara





COLECCIÓN LIBROS FLAPE 5

# Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso colombiano

Nohema Hernández Guevara



## **Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE**

([www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org))

### **Coordinación general**

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario  
de Investigaciones Educativas - PIIIE, Chile

### **Coordinaciones nacionales**

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

## INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú ([www.foroeducativo.org.pe](http://www.foroeducativo.org.pe))



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina  
([www.lpp-buenosaires.net](http://www.lpp-buenosaires.net))



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIPE/IDEUCA, Nicaragua  
([www.uca.edu.ni/institutos/ideuca](http://www.uca.edu.ni/institutos/ideuca))



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México  
([www.observatorio.org](http://www.observatorio.org))



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil ([www.olped.net](http://www.olped.net))



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile ([www.piie.cl](http://www.piie.cl))



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia ([www.pedagogica.edu.co](http://www.pedagogica.edu.co))

Hernández Guevara, Nohema

Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas públicas educativas: el caso colombiano. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 5)

ISBN 978-987-23507-7-2

1. Políticas Públicas . 2. Políticas Educativas . I. Título

CDD 379.972 861

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

### **Colección Libros FLAPE**

Coordinación editorial: Ingrid Sverdlick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-7-2



Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

*La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.*

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES SOBRE ESFERA PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA	11
CAPÍTULO 2. ¿UN NUEVO MARCO IDEOLÓGICO PARA UN NUEVO PACTO SOCIAL? CONTEXTO MACROSOCIAL Y MACROPOLÍTICO EN COLOMBIA, 1991-2005	25
La participación de la sociedad civil en un escenario de crisis institucional y violencia	25
Constituciones políticas, educación y participación	33
CAPÍTULO 3. “LA CUARTA RAMA DEL PODER PÚBLICO: EL PODER PARTICIPATIVO”. MARCO LEGAL-NORMATIVO ESTATAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA, COLOMBIA 1991-2005	41
CAPÍTULO 4. MOVIMIENTO PEDAGÓGICO Y ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL COLOMBIANA EN POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA, 2001-2005	59
CAPÍTULO 5. CASO EMBLEMÁTICO: PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2004-2008. “BOGOTÁ: UNA GRAN ESCUELA. PARA QUE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES APRENDAN MÁS Y MEJOR”	93
SÍNTESIS ANALÍTICO-CONCEPTUAL	107
ANEXOS	117
BIBLIOGRAFÍA	121

En la entrada del camino de la ciénaga se había puesto un anuncio que decía Macondo y otro más grande en la calle central que decía Dios existe. En todas las casas se habían escrito claves para memorizar los objetos y los sentimientos. Pero el sistema exigía tanta vigilancia y tanta fortaleza moral, que muchos sucumbieron al hechizo de una realidad imaginaria, inventada por ellos mismos, que les resultaba menos práctica pero más reconfortante.

Gabriel García Márquez, *Cien años de soledad*, 1967.

## PRESENTACIÓN

Este estudio forma parte del conjunto de informes nacionales sobre “Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas educativas” propuestos por el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y a desarrollar en siete países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Nicaragua y Perú. Por lo tanto, dentro de las particularidades del caso Colombia, guarda consonancia con los principios y criterios políticos, teóricos y metodológicos del FLAPE, en particular con los relativos al estudio y elaboración de pensamiento crítico en educación, con la discusión pluralista e informada y con el intercambio productivo entre actores sociales, académicos y políticos. Estos principios tienen consecuencias directas en el quehacer investigativo.

### Supuestos de trabajo

El documento orientador de los estudios nacionales elaborado por FLAPE (2006) propone dos conceptos básicos que movilizan los análisis, a saber: *estructura de participación* y *participación auténtica*. De ellos se derivan cuatro supuestos de trabajo:

1. “...Por lo general no se han llevado a cabo procesos de *auténtica participación* y, muchas veces, han quedado excluidos sectores y actores importantes de la sociedad civil.”

2. El supuesto anterior puede explicarse por: “...la escasa apertura de los responsables políticos y técnicos de las reformas educativas diseñadas e implementadas durante las últimas décadas, [...] las *estructuras de participación* tecnocráticas y excluyentes definidas y desarrolladas por los programas de intervención de esas políticas y reformas educativas...”

3. También puede explicarse “...por la *propia debilidad y fragmentación de las organizaciones y actores educativos y sociales* comprometidos con la defensa de la educación pública; en los países de la región la participación efectiva de la sociedad civil en gran parte de esas políticas educativas ha sido escasa y ha obtenido pocos resultados.”

4. “...En la mayoría de casos nacionales, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil no [...] han sido actores relevantes en la construcción de propuestas educativas alternativas para la resolución de los graves problemas de desigualdad, injusticia y eficiencia que evidencian la mayoría de los sistemas educativos de la región” (FLAPE, 2006, p. 2 y 3).

### Caracterización del estudio

Este estudio de carácter descriptivo-analítico y con dimensiones exploratorias en relación con los actores, se centra en procesos de participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa, respondiendo a ocho interrogantes desde los que se aproxima *al reconocimiento de matices específicos* de la participación de la sociedad civil y de su incidencia en política pública en el contexto colombiano. En relación con los objetivos y los campos propuestos por el FLAPE, los interrogantes son:

1. ¿En qué contexto sociopolítico?
2. ¿Desde cuál marco jurídico-normativo estatal?
3. ¿Quiénes son los protagonistas?
4. ¿Son eventos o procesos?
5. ¿Son formas de participación convencionales o no convencionales?

6. ¿Con cuáles demandas?
7. ¿Cómo actúan?
8. ¿Con cuáles resultados?

Como caso emblemático se consideró de interés central analizar la política pública educativa de la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, que, en una situación de equilibrios políticos bastante complejos, coexiste desde el año 2004 con el nivel nacional del sector en clara divergencia respecto del mismo. El Alcalde Mayor y el Secretario de Educación de la ciudad confrontan democráticamente en su espíritu y modos de gestión con las políticas educativas neoliberales del recientemente reelecto Presidente Álvaro Uribe Vélez y de su Ministra de Educación Nacional –también reelecta– María Cecilia Vélez White, quien también fue Secretaria de Educación de Bogotá durante dos administraciones y lleva más de diez años liderando la reforma educativa en el país.

Aunque se presuponen importantes grados de subordinación de las Secretarías de Educación respecto del Ministerio de Educación Nacional en el terreno de las políticas educativas, cabe la pregunta acerca de las diferencias que existen entre ambos niveles en el terreno de la participación e incidencia de la sociedad civil.



## CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES SOBRE ESFERA PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

Para concebir modelos de democracia más ajustados a la complejidad y pluralidad de las sociedades contemporáneas, es indispensable resignificar lo que se ha entendido por esfera pública hasta finales del Siglo xx. Esta resignificación resulta además muy pertinente para desarrollar una comprensión integral y flexible sobre los modos de actuación y de construcción de políticas públicas en las sociedades latinoamericanas, las cuales se caracterizan, con mayores o menores variaciones, por sus debilidades respecto de la consolidación de una esfera pública democrática.

Una de las alternativas conceptuales más relevantes de la actualidad es la de Nancy Fraser (1992), quien critica el ideal de esfera pública propuesto por Habermas (esfera pública liberal, idealizada, a juicio de Fraser) en lo que respecta a la formación de *públicos* con intereses específicos y de una *opinión pública* informada que se pronuncia sobre la gestión del Estado, por presentar dos limitaciones: 1) la accesibilidad a todos no se cumple; 2) la interlocución dialógica se restringe a *escenarios oficiales-institucionalizados*.<sup>1</sup>

---

1 Las ideas que se desarrollan forman parte de un trabajo monográfico realizado por la autora para el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP), FLACSO Argentina, septiembre de 2002.

Sin embargo, las limitaciones en el acceso a la esfera pública oficial generaron, para algunos grupos excluidos, un margen de oportunidades para la acción política a partir de la necesidad de crear nuevas, inéditas y no convencionales formas de participación. Fraser cita casos históricos demostrativos de que, aun en ausencia de una incorporación política formal a través del voto, es posible construir vías de acceso a lo público y sus escenarios con la consecuente formación de *contrapúblicos rivales* que compiten entre sí por posicionar sus intereses en la agenda pública y en las acciones que los institucionalizan desde el Estado en forma de leyes, políticas y programas.

Una concepción de esfera pública amplia ofrece, entonces, mejores posibilidades para entender cómo variados asuntos pueden tornarse en problemas objeto de *deliberación pública*. Pero para que estos asuntos devengan políticas públicas, planes y programas se requiere una institucionalidad que las agencie, por lo cual los asuntos/problema indefectiblemente deben transitar por las instancias oficiales de poder. Sin embargo, lo anterior no significa que una política solamente adquiere carácter público por el sólo hecho de seguir este curso, aunque tampoco pueda serlo sin él.

Si se aceptan las premisas anteriores, es aceptable también que la *condición de subjetividad política* surge tanto del sistema de inclusiones-exclusiones que establece el interjuego de derechos-deberes, como de la cualificación ganada en la acción política en la esfera pública, por el interés en asuntos contruidos colectivamente como comunes.

“Los problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son contruidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados” (Guzmán, 2000, p. 133).

El contexto social, político, cultural y económico de cada país condiciona inevitablemente los *procesos de producción* de política pública –es decir, de política relativa a cualquiera de los campos del desarrollo en una determinada sociedad–, y, por lo tanto, también

de las educativas. Las políticas públicas, especialmente las sociales, son entendidas por Guzmán (1998) como “medios de integración y movilidad social”; por lo tanto, las políticas educativas deberían cumplir un papel central en el logro de la equidad social.

El concepto de política pública como espacio privilegiado para analizar las relaciones sociedad-Estado enfatiza que el término *política* es polisémico, por lo que es muy difícil establecer lo que se entiende por tal. Tomando como premisa la variedad de los significados, los enfoques sistémicos de análisis intentan trascender los conceptos relativos a legislación y reglamentación estatal para dirigir la mirada no tanto al quehacer de la institucionalidad oficial agenciadora de política (Estado-gobierno) sino, más bien, a las significaciones provistas por tres dimensiones del análisis relacionadas entre sí: el cuadro normativo de acción que crean (o re-crean), las formas de combinar poder público y saber de expertos(as), y el orden local que constituyen a modo de *cultura local* (Guzmán, 2002b).

Tanto las medidas concretas que adoptan las políticas como las normas que ellas establecen (conjunto de acciones y decisiones) se articulan como *estructuras de sentido* (cuadro general de acción) que permiten establecer los conceptos, valores y, especialmente, los *modelos de intercambio* Estado-sociedad, de actores políticos y privados. En esta perspectiva, la política pública plasma el conjunto de intereses, los niveles de empoderamiento y las visiones del mundo producidos (con mayor exactitud, *construidos*) por un conjunto complejo de actores sociales: funcionarios gubernamentales; integrantes de partidos políticos; grupos de interés; grupos de expertos/as; grupos, organizaciones y movimientos sociales; electores; representantes de los distintos poderes del Estado, entre otros. Se pone así en evidencia que la política pública es elemento central para la caracterización de los grados de consolidación de la esfera pública democrática en una sociedad, de la mayor o menor fluidez en la interlocución Estado-sociedad y de los contenidos de esa interlocución en tanto interacción discursiva.

Lo anterior significa, entre otras cosas, que, luego de ser producida una política pública –o un conjunto de políticas– puede ser leída como síntesis de los modos y dinámicas en que determinados proble-

mas sociales construyen *públicos, opinión pública y contrapúblicos*. La relectura analítico-reconstructiva de los procesos y contenidos de una política pública tiene también implicaciones estratégicas para los aprendizajes acerca de cómo puede organizarse un nuevo proceso. Como ejercicio analítico-reconstructivo, la evaluación de los procesos de producción y gestión de política pública es de enorme valor para quienes quieren agenciarlos y desean aprender de la experiencia de otros.

Hoy, siglo *xxi*, la producción de política pública no depende exclusivamente de las voluntades y de la acción de los Estados y las sociedades en los ámbitos nacionales, sino que también responden (en grado creciente) a las lógicas de un mundo globalizado y, por lo tanto, a requerimientos, acuerdos y compromisos adquiridos con –o provenientes de– organismos supranacionales. Por ello, Kabeer se pregunta si tiene sentido, actualmente, entender al Estado – nación como la unidad apropiada de soberanía (Kabeer, 1994, p. 15).

Las prácticas sociales y políticas muestran una creciente tendencia a la internacionalización y transnacionalización, debida tanto a la mayor amplitud en la circulación de información como a las comunicaciones que llevan, por una parte, a la desnacionalización cultural y, por otra, al fortalecimiento de las identidades locales. Los sectores y personalidades progresistas en América Latina se interesan en “pensar una nueva generación de políticas que aborde los costos sociales del ajuste y la estabilización económica” (Guzmán, 1998, p. 2).

En síntesis, las políticas públicas y los procesos de su gestión expresan preferencias, intereses e identidades presentes en la sociedad; son antecedente y producto de la mayor o menor amplitud de la deliberación pública, en tanto *construcciones discursivas*, y, en esa medida, sus avatares dan cuenta de las fortalezas e incertidumbres de las democracias en las que vivimos, plenas de tensiones entre sentidos y contenidos por un lado regulatorios y de control y, por el otro, emancipatorios-libertarios.

El concepto de *participación auténtica* ampliamente difundido, propuesto por Gary Anderson (2002) pone el acento en el “[...] *resultado visible y verificable* de procesos, mecanismos e instancias de participación que tienen efectos directos e indirectos, previstos y no

buscados, en la esfera de toma de decisiones relativas a la determinación de *prioridades* de política; el *diseño, desarrollo y gestión* de programas de política; el *seguimiento y monitoreo* de una política determinada; y/o el *control* del proceso y la *evaluación* de los resultados de la implementación de una política dada”.

Se presupone que identificar los distintos niveles de incidencia incluidos en la definición y caracterizar las posiciones asignadas y asumidas, las relaciones desplegadas y los comportamientos desarrollados por los distintos actores permite diferenciar las formas de participación auténtica de “otras formas de (pseudo) participación ampliamente desarrolladas por las políticas y reformas educativas de las últimas décadas en el mundo y América Latina” (FLAPE, 2006, p. 5).

Las aproximaciones a los niveles de participación están en estrecha relación con las estructuras de participación, entendidas estas últimas como conjunto articulado y diferenciado de posiciones y relaciones jerarquizadas de poder y saber susceptibles de ser reconocidas entre los diversos actores sociales vinculados con una determinada política (FLAPE, 2006). Una importante consecuencia de tales conceptos es ofrecer la posibilidad de establecer diferentes *grados de incidencia* en la construcción de la agenda pública de prioridades, en el diseño y desarrollo de los programas de intervención, en el control y monitoreo de su despliegue y en la ponderación y evaluación de sus resultados: por lo tanto, toda política pública educativa como proceso de construcción configura una estructura de participación explícita e implícita.

El concepto de *incidencia* lleva: en principio, a reconocer la trama de posiciones jerarquizadas asignadas y asumidas por los diversos actores en materia de toma de decisiones y a delimitar el grado de incidencia de cada sector y actor social y educativo en la definición, implementación y evaluación de la política; y, finalmente, a indicar cuán auténtica y efectiva es la participación de cada actor social o educativo en cada una de las instancias –niveles– de participación.<sup>2</sup>

---

2 La desagregación de las partes que integran los enunciados de los conceptos tiene como fin evidenciar los énfasis fundamentales de las caracterizaciones implicadas en el estudio.

La estructura de participación visibiliza dos dimensiones clave: 1) el marco legal-normativo estatal de la participación; y 2) la estructura de participación efectivamente implementada para una determinada política educativa.

Respecto del concepto de *sociedad civil*, se toma su definición más laxa: “Denota todo aquello que no es el Estado ni el mercado” (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001, p. 39). Orlando Fals Borda, en la Colombia pre-constitucionalista de 1990, fundamentaba el debate nacional sobre la democracia participativa acudiendo –entre otros– a Rousseau y sus dos preceptos fundamentales en relación con esta: 1) presupone como condición un proceso educativo que implica la construcción de una sociedad participativa e igualitaria a partir de sus diversas instituciones (familia, iglesia, escuela, etc.), con una formación congruente de actitudes y valores individuales; y 2) presupone un derecho inalienable de los ciudadanos de ejercer el control y la vigilancia efectiva sobre sus representantes a todo nivel, con el fin de asegurar la vigencia de la “voluntad general” (1990b, p. 24). Estas convicciones rousseauianas reclaman una cultura de la participación que trascienda la esfera pública-pública.

Recuerda también Fals Borda (1990b) que la discusión sobre participación ciudadana en la historia de la politología se centra en la tensión entre su deseabilidad y la manera en que afecta la gobernabilidad, así como en las competencias de los ciudadanos para participar en distintos escenarios de la vida pública-política. Ante estos planteos, Fals Borda considera que la democracia participativa “resulta más de la acción de movimientos sociales, regionales, ecológicos, de género, gremiales, étnicos, culturales, etc., que buscan afirmarse en el poder popular, y no de partidos políticos elitistas y verticales, o de filosofía vanguardista, como ha sido habitual en agrupaciones de la vieja izquierda sectaria” (Fals Borda, 1990b, p. 27).

Los movimientos sociales democráticos, cívicos y culturales, prefigura Fals Borda, “pueden llegar a asumir un papel protagónico regional y nacional”, sobre la base de dos expectativas: 1) su permanencia en el tiempo; y 2) su expansión en el espacio territorial o sociogeográfico. Los define como “vía alterna de organización social y acción transformadora”, cuyos cursos de acción corren paralelos a las es-

estructuras partidistas u organismos convencionales; y se caracterizan por “su naturaleza civilista y pacífica; su empeño descentralizador y autonómico; y su tolerancia pluralista ante la diversidad cultural y humana”. Los movimientos sociales expresan tendencias de reinención del poder y refundación de la política, en tanto: “[sus] énfasis en el civilismo por la vida, la autonomía descentralizada con la fragmentación regional del poder estatal mediante nuevos pactos, y la apertura pluralista y ética (junto a otros elementos de democracia participativa...) pueden servir para reorganizar la sociedad con modelos democráticos y altruistas que detengan los desastrosos torrentes de la violencia y del subdesarrollo explotador” (Fals Borda, 1990a, p. 71).

Sin embargo, la visión positiva de la sociedad civil requiere ser matizada en tanto no es una categoría homogénea sino que, por el contrario, define un campo complejo de tensiones y “relaciones de poder a veces no democráticas y los problemas persistentes del racismo, el heterosexismo, la destrucción de medio ambiente y otras formas de exclusión” (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001, p. 39).

Respecto de la participación, es necesario también reconocer, al menos, tres lógicas por las que puede transcurrir: 1) *arriba-abajo*: en este caso, las acciones de participación son promovidas por la institucionalidad del Estado, que convoca a actores de la sociedad civil en cumplimiento de la normatividad jurídica; incluye solicitar información y consultar (*accountability*) y la rendición de cuentas, transparencia y publicidad del quehacer estatal; 2) *abajo-arriba*: son acciones con iniciativa de la sociedad civil organizada, convencionales o no convencionales; 3) *doble vía*: implica aproximación y búsqueda de puntos de encuentro desde el mutuo reconocimiento como interlocutores válidos entre representantes del Estado-gobierno y expresiones de la sociedad civil organizada para hacer acuerdos, tomar decisiones, gestionar programas y/o proyectos, o fiscalizar la acción gubernamental. Idealmente, presupone como mínimo la confluencia en el entendimiento de lo educativo como asunto de interés público y de lo público no solamente como lo estatal.<sup>3</sup>

Dadas las particularidades de nuestro contexto sociopolítico con sus múltiples y prolongados conflictos armados, resulta relevante diferenciar formas de participación *convencional* y *no convencional*. Las formas convencionales están previstas en el marco normativo-jurídico estatal, mientras que las no convencionales, básicamente formas de protesta, “suponen modos de acción que pueden no corresponder a las normas formal e informalmente estatuidas (costumbres) en una sociedad determinada” (Montero, 1995, p. 95). La relación y proporción entre formas convencionales y no convencionales de participación aporta de manera importante a la ponderación de la estructura efectiva de participación de la sociedad civil en política pública.

Escobar, Álvarez y Dagnino consideran, respecto de la diferenciación anterior y paradójicamente, que los “[...] escenarios públicos no gubernamentales o extrainstitucionales –principalmente inspirados o contruidos por los movimientos sociales– pueden llegar a ser igualmente esenciales para la consolidación de una ciudadanía democrática significativa para grupos y clases sociales subalternos” (2001, p. 35).

De igual manera, resulta fundamental separar analíticamente los conceptos de “incidencia” y “participación”: La primera es el resultado visible y verificable de la segunda (Anderson, 2002). La participación no siempre lleva a la incidencia efectiva, pues ella excluye las prácticas de cooptación y cualquier forma de clientelismo, rasgos muy dominantes en la cultura política colombiana y muy difíciles de ponderar dado que suelen operar de manera subrepticia influyendo sobre la red de relaciones entre sectores y actores de la sociedad civil y el Estado, incluyendo, además, los desplazamientos continuos de actores/as entre uno y otro escenario –es decir, actores de la sociedad civil pasan a ser funcionarios gubernamentales-estatales y viceversa–.

## POLÍTICA PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA

Por su actualidad y pertinencia para el caso, se retoma aquí la definición propuesta por la Secretaría de Educación de Bogotá en 2005, contenida en la presentación del Foro Educativo Distrital “La Ciudad y las Políticas Educativas”, que convocó la participación del conjunto de la ciudadanía (véase el Capítulo 5, “Caso Emblemático”). La definición de política pública, que circuló ampliamente en la ciudad, propone dos sentidos para su comprensión:

1- La política como escenario desde y donde se gobierna, como disposición para la organización, la movilización y lucha por el gobierno y el poder y como despliegue de finalidades y programas de las autoridades públicas para desarrollar las acciones de gobierno en un sector de la sociedad o en un territorio dirigidas a obtener determinados objetivos. Esto último lleva a hablar de políticas y no de política. La confluencia de estos tres significados arroja un sentido de política como regulación, como confrontación y como acción.

2- El segundo sentido hace referencia a lo público. Es decir, a aquello que es común a todo el pueblo, a lo que representa los intereses comunes de la sociedad en contraposición con los intereses y beneficios particulares. El sentido de lo público asume dos significados fundamentales: uno, en el ámbito de la distribución equitativa de la riqueza material y espiritual de la sociedad en función de mayores niveles de equidad y justicia por efecto del beneficio común; el otro, en el ámbito de la política y de la cultura que implica la necesaria construcción del pacto social sobre la base del reconocimiento de la diversidad y del diálogo intercultural en función del interés colectivo. El pacto social no es una homogenización de intereses para toda la sociedad, es la construcción democrática e incluyente desde la diversidad (Foro Educativo Distrital, 2005).

Las anteriores definiciones precisan los sentidos del carácter regulador de la política pública y el hecho de constituir acciones de gobierno y, al mismo tiempo, escenarios para la confrontación y pugna de poderes. La política pública aparece así como no limitada al

horizonte institucional y oficial sino trascendiéndolo en la medida en que: “Por su carácter público se abre a la ciudad y a la ciudadanía, a sus dinámicas y a sus diferentes formas de intervención, con el fin de lograr que la educación sea comprendida como un asunto de interés y de dominio público en clara relación con los procesos de construcción social de ciudad”.<sup>4</sup> En la intencionalidad de contribuir a consolidar relaciones democráticas de poder, la política pública se construye idealmente con vistas a materializar intereses crecientemente colectivos e incluyentes.

En este Foro Educativo de 2005, se sustentó también una concepción de esfera pública democrática similar a la de Fraser, entendida precisamente como campo de interacciones e interpelaciones en el que actúan como sujetos los ciudadanos y ciudadanas a título individual u organizados para hacer política y hacer las políticas, definiendo normas generales, dando forma a los problemas y a las alternativas de solución, perfilando y eligiendo sus gobernantes. Tales formas de actuación explicitan distintos márgenes y marcos de oportunidad para la acción política de la sociedad civil, ligados a principios de autodeterminación, descentralización y autonomía.<sup>5</sup>

Relacionando las anteriores argumentaciones y a manera de síntesis teórica, el llamado *Policy Cycle* es una alternativa teórica interesante a emplear como modelo para el análisis de la política pública. La idea de ciclo implica, teóricamente, que toda política sigue un curso de acción y la incidencia de la sociedad civil puede ser ponderada en momentos distintos, en algún momento particular o en el conjunto del ciclo.

Por lo general, los modelos de análisis propuestos por cientistas sociales se basan en concepciones estadocéntricas que entienden lo público y las políticas públicas como lo relacionado con el Estado y su acción; en esa medida serán “[...] los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las

---

4 Véase [www.idep.edu.co/documentos/politica-publica-educativa.pdf](http://www.idep.edu.co/documentos/politica-publica-educativa.pdf). Se referencia como “Documentos internos SED e IDEP sobre políticas públicas, 2003-2005.”

5 Ibíd. El documento cita aquí a Aguilar (1992).

elecciones en materia de políticas públicas” (Roth, 2003, p. 30). Sin embargo, otros enfoques, los sociocéntricos, ven las políticas públicas más bien como resultado del juego de pesos y contrapesos entre sectores y grupos de interés presentes en la sociedad, los cuales imprimen así su marca de poder en el Estado.

Como desarrollos más recientes, están las teorías llamadas *mixtas* o *policéntricas*, que intentan trascender la dimensión unidireccional de las dos posturas anteriores. Algunas de ellas –no todas, pues no son posturas homogéneas– conciben lo público y la esfera pública como construcción a la que contribuye la sociedad civil, y no sólo como lo propio del Estado, basándose en el entendimiento de la sociedad como complejo tejido de relaciones, “de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia”, explicando entonces la acción pública por la interacción entre factores internos (estadocentrados) y externos (sociocentrados) (Roth, 2003, p. 31).

Situado en la perspectiva de los enfoques mixtos, Roth precisa qué designa bajo el concepto de “política pública”: “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como problemática” (Roth, 2003).<sup>6</sup>

Con fines analíticos, diferencia cinco fases en el ciclo de construcción de políticas públicas, siendo la primera aquella en la que se construyen socialmente las percepciones de ciertas situaciones como problemáticas; dichas percepciones provienen de los actores políticos y sociales. “Idealmente los partidos políticos, sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político...” (Roth, 2003, p. 49).

Cuadro 1. El Policy Cycle, según Jones (1970)

Fase I. Identificación de un problema	Fase II. Formulación de soluciones o acciones	Fase III. Toma de decisión	Fase IV. Implementación	Fase V. Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso de las autoridades públicas	-Elaboración de respuestas -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios	-Creación de una coalición -Legitimación de la política elegida	-Ejecución -Gestión y administración -Producción de efectos	-Reacciones a la acción -Juicio sobre los efectos -Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

*Fuente:* Tomado y adaptado libremente de Meny, Thoening (1992), en Roth (2003).

Esta postura teórica legitima la concepción de las sociedades contemporáneas como redes, tejidos extremadamente complejos, y hace más comprensible, legitimándolos también, el papel de los actores organizados de la sociedad civil en el posicionamiento, curso y lugar que toman los asuntos considerados como de interés público.

El análisis del curso que sigue la política pública debe incluir la precisión de si las propuestas son iniciativa gubernamental o de organizaciones de la sociedad civil, y del papel de cada uno en sus distintos momentos de tematización y debate, definición de prioridades, diseño, desarrollo, gestión, seguimiento, control y/o evaluación. Lo cierto es que, también en esta concepción, para hacer realidad una política en un escenario democrático se requiere la confluencia –al menos en algunos momentos del ciclo– entre Estado y Sociedad Civil.

## CASO EMBLEMÁTICO

Finalmente, el “Caso emblemático” de participación e incidencia en política pública educativa, se entiende como un “proceso particular de participación de la sociedad civil en política educativa que,

a la manera de un estudio de caso, muestra de manera dinámica, contextualizada y vívida el juego de dimensiones y variables puestas en juego en el análisis y en la interpretación más generales” (FLAPE, 2006, p. 6).



## CAPÍTULO 2. ¿UN NUEVO MARCO IDEOLÓGICO PARA UN NUEVO PACTO SOCIAL?

### CONTEXTO MACROSOCIAL Y MACROPOLÍTICO EN COLOMBIA, 1991-2005

“Quiero compartir con ustedes la felicidad que anima el corazón de los colombianos; la satisfacción de quienes hemos luchado por construir una patria abierta a la participación, que no excluya a nadie, que le ofrezca a todos un lugar bajo el sol de Colombia, que cobije por igual a pobres y a ricos, a fuertes y a débiles, a los que han sido gestores de nuestra historia y a quienes serán los protagonistas del mañana”.<sup>7</sup>

---

#### LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN UN ESCENARIO DE CRISIS INSTITUCIONAL Y VIOLENCIA

No fue gratuito que el, en ese entonces, presidente de Colombia César Gaviria Trujillo (1990-1994) escogiera las palabras anteriores entre las primeras que dirigió al país durante la clausura de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), cuyas deliberaciones se

---

7 Apartes del discurso del presidente César Gaviria Trujillo, al clausurar las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, julio de 1991.

realizaron entre marzo y junio de 1991. Gaviria, quien sucedió como candidato del liberalismo a Luis Carlos Galán Sarmiento, asesinado unos meses antes, releva dos asuntos que bien resumen los orígenes del desencuentro entre los colombianos desde el siglo XIX los cuales configuran los capítulos de la larga y trágica historia de nuestros conflictos armados y desarmados: el predominio de la *exclusión social, política, económica y cultural y la ausencia de participación*. Son las grandes deudas de la clase política tradicional con la nación colombiana.

La fase histórica que antecede a la ANC que crea la actual Constitución Política (1991) se caracteriza por su doble crisis: *crisis de institucionalidad y crisis de legitimidad política*: “La sociedad colombiana se encuentra profundamente convulsionada. La emergencia en años recientes de mecanismos no institucionales de reclamación como de retaliación [...] viene mostrando en la superficie del poder lo que los estudiosos de la realidad social y política del país llaman la crisis institucional. Dicha crisis corroe toda la estructura del poder” (Santana, 1990, p. 48).

“Crisis de legitimidad, crisis de autoridad, crisis institucional y de unidad de acción son claros síntomas de la enorme debilidad del Estado. Es en este precario panorama que colombianas y colombianos intentamos nuevos caminos de paz y reconciliación reformulando nuestro pacto social-constitucional para que, como afirma Sánchez (1990), el Estado gravemente debilitado por desgarros sangrientos de casi dos siglos ganara legitimidad sobre la base de reconocer las nuevas realidades sociales, económicas y culturales de la Nación colombiana. Condición primaria del pacto era su capacidad de expresar un régimen político capaz de leer y adecuarse a las realidades de la democracia regional y local y al pluralismo cultural y étnico, sentando las bases de la unidad nacional sobre el reconocimiento y expresión jurídica de esa diversidad” (Sánchez, 1990, pp. 5-14).

Los inicios de la vida republicana en Colombia se remontan a 1810 y, a partir de ellos, se genera una larga cadena de esfuerzos por el desarrollo económico y social, a la par de conflictos marcados por guerras civiles, conspiraciones y desmembramiento territorial. De “la Gran Colombia” que contribuyó a crear Simón Bolívar en 1819,

compuesta por el territorio de las actuales Repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador, se transitó en 1831 –luego de una guerra civil– a la “República de la Nueva Granada” de la que ya no formaban parte las dos últimas (véase el Anexo 1).

Posteriormente, las tensiones entre tendencias centralistas y federalistas, además de las propias del ámbito económico entre libre-cambistas y proteccionistas, que marcaron la vida política nacional, originaron una nueva organización: la “Confederación Granadina” (1857-1863). Vinieron luego los “Estados Unidos de Nueva Granada” (1861-1863) para, a partir de 1863, pasar a ser los “Estados Unidos de Colombia” hasta 1886; todos estos cambios estuvieron acompañados de sendas guerras civiles. Los federalistas propugnaban un sistema de libre cambio en todo: libertad de pensamiento y libertad de comercio. Los centralistas defendían la protección de la industria nacional: libertad de pensamiento y control severo de la actividad económica por parte del Estado. En este contexto surgieron los partidos políticos y se desataron las guerras civiles (Casa Editorial El Tiempo, 2000, p. 188).

Finalizando el siglo XIX, Rafael Núñez (1884-1886), durante su segundo gobierno<sup>8</sup> se autoproclama de la “Regeneración”, convocando a un “Consejo Nacional de Delegatarios” que redactó y emitió la Constitución de 1886 cuya vigencia se prolongó por casi cien años, cambiando definitivamente el nombre del territorio a “República de Colombia”. Pero tampoco de tales cambios regeneradores nació la paz; más aún, a principios de octubre de 1899 se desató una nueva guerra civil llamada “De los Mil Días” por su duración de tres años y sus devastadores efectos, asociada además a la pérdida del territorio de la hoy República de Panamá, apoyada por los Estados Unidos y sus intereses en la construcción del canal. El siglo XX nace entonces en medio de una nueva guerra civil y con el inicio de un largo período de gobiernos conservadores (1878-1930).

A partir de los años 30 inicia la “República Liberal”, que aspiró a “la reforma social y la formación de nuevas estructuras políticas y

económicas que impulsaran la igualdad de oportunidades” (Ídem, p. 196). Sus propósitos progresistas se malograron por las profundas divisiones liberales que llevan de nuevo al poder al partido conservador en 1946. Las divisiones y pugnas incrementan paulatinamente la violencia partidista liberal-conservadora alcanzando su punto máximo con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, hecho que origina “El Bogotazo”, escena macabra de “ira popular y sangrientos motines [...] tres días de incesantes combates entre la policía y la ciudadanía, levantadas contra el gobierno y el ejército a favor; [...] Bogotá, semidestruida, sufrió daños irreparables en su patrimonio cultural y arquitectónico” (Ídem, p 199).

En 1948 se desata otra fase de la historia colombiana que, paradójicamente, se denomina “La violencia”, la cual se extiende hasta 1953. Se caracteriza por su crueldad renovada, por la conformación de guerrillas liberales, por extenderse a todo el país, y por haber ocasionado la muerte de aproximadamente 300.000 colombianos (Ídem, pp. 200-201). Esta fase se transforma sobre la base del pacto entre las élites liberal-conservadoras llamado “Frente Nacional” (1957-1986) que, luego de un breve período de dictadura militar, estableció la alternancia obligatoria de gobernantes pertenecientes a uno y otro de estos partidos. La naturaleza de este pacto bipartidista liberal-conservador asfixia aún más las posibilidades de expansión de la democracia en Colombia.

Afirma Santana que, precisamente, “una de las herencias nefastas del Frente Nacional consistió en estrechar y limitar el crecimiento y el desarrollo de un régimen democrático en nuestro país”, y que la prueba más fehaciente de dicho fracaso lo constituye la violencia actual (1990, p. 49).

Cuadro 2. Expresiones de la crisis institucional, Colombia años 1980

Mecanismos no institucionales de reclamación (No convencionales)	Mecanismos no Institucionales de retaliación (No convencionales)	Expresiones de la crisis en la vida ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Marchas campesinas</li> <li>-Paros cívicos de pobladores</li> <li>-Ocupación de sedes gubernamentales</li> <li>-Ocupación de centros urbanos</li> <li>-Huelgas en servicios públicos</li> <li>-Huelgas de hambre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampliación número de frentes guerrilleros</li> <li>-Proliferación de grupos paramilitares</li> <li>-Extensión de violencia y su utilización en distintas esferas de la vida social y política</li> <li>-Terrorismo: población civil como objetivo militar</li> <li>-Forzamiento régimen político a negociación-terrorismo (con fines políticos o del narcotráfico)</li> <li>-Impunidad generalizada</li> <li>-Violaciones de derechos humanos, en gran escala</li> <li>-Pedreas y enfrentamientos estudiantiles con la fuerza pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-FloreCIMIENTO de actividades ligadas al narcotráfico</li> <li>-Cooptación y corrupción de dirigencias de expresiones organizativas de la sociedad civil por parte de élites en el poder</li> <li>-Altísimo abstencionismo electoral</li> <li>-No respaldo a gestión de institucionalidad estatal</li> <li>-Ausencia de verdadera opinión pública democrática</li> <li>-Inexistencia de canales para la participación ciudadana</li> <li>-Inexistencia de esquema gobierno-oposición legitimado</li> <li>-Ausencia, por eliminación, de tercera política</li> </ul>

Fuente: Basado en Santana (1990).

Los procesos sociales y políticos que precedieron al cambio de la Constitución de 1886 se fincaron sobre hondas transformaciones de la vida cotidiana que corrían paralelas a la historia oficial: manifestaciones de diversidad cultural y de iniciativas locales y regionales, urgencias de modernización del aparato escolar, expectativas crecientes de una población que, a fuerza de desplazamientos, se tornó mayoritariamente urbana y florecimiento de manifestaciones de vida colectiva consustanciales al proceso de urbanización, trascendían las viejas prácticas con las que las clases dominantes se readecuaban al poder (Santana, 1990, p. 50).

Desde hace mucho tiempo, la población colombiana ha acudido a formas convencionales y no convencionales de organización, participación y acción política creando y defendiendo sociedades de artesanos, asociaciones de vecinos, sindicatos, federaciones y con-

federaciones sindicales, asociaciones de empresarios e industriales, organizaciones por proximidades territoriales –como juntas de acción comunal, asociaciones barriales, asociaciones y ligas de padres-madres de familia– ligas de usuarios, grupos y organizaciones de mujeres, organizaciones de estudiantes de secundaria y universitarios, organizaciones de campesinos e indígenas, organizaciones de población afrocolombiana, entre otras.

También se crearon organizaciones armadas de distinta naturaleza y fines, como guerrillas campesinas y urbanas, grupos de autodefensa, grupos paramilitares.

La respuesta de las élites gobernantes nunca pareció diferenciar la naturaleza de las expresiones organizativas de los sectores subordinados de población. Acude unas veces la cooptación y corrupción de sus dirigencias, en particular de las Juntas de Acción Comunal y de algunos sectores sindicales y, otras, a la represión y a la fuerza para silenciar o invisibilizar acciones como las reclamaciones de tierras hechas por organizaciones indígenas y campesinas, o las reclamaciones por mejores condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de trabajadores entre las que han tenido papel preponderante la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), la Unión Sindical Obrera (USO) de trabajadores del petróleo y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), organizaciones en las que predominan tendencias de izquierda y que durante décadas han confrontado las políticas laborales estatales.

En los dos décadas del Frente Nacional, la vida ciudadana llegó a sus crisis máxima, con expresiones como: la ausencia de respaldo activo a los partidos tradicionales reflejada en altísimo abstencionismo electoral, especialmente entre los jóvenes; la ausencia de respaldo a la gestión estatal; la ausencia de una verdadera opinión pública democrática; la inexistencia de canales de participación ciudadana y de un esquema gobierno-oposición serio y legitimado; la ausencia o eliminación de una tercería política que descongelara el dualismo tradicional (Santana, 1990).

La educación política y ciudadana, “fue abandonada por el Estado que confió más en el poder de control de la iglesia que en la fuerza

de la razón y de la cultura”, lo cual produjo como efecto la “sustitución de la ética civilista basada en la autonomía del hombre para la organización de su vida y su gobierno”, por la prédica religiosa y la sacralización de las instituciones del Estado (Santana, 1990, p. 54).

Los mecanismos de reclamación de la sociedad civil no convencionales y no cooptados por el poder del Estado fueron fundamentalmente: paros de trabajadores/as que, por supuesto, eran declarados ilegales, marchas campesinas, paros cívicos, huelgas de hambre, pedreas estudiantiles y enfrentamientos con la fuerza pública, entre otros.

Para Fals Borda, la respuesta positiva del pueblo colombiano a la pregunta plebiscitaria sobre la Asamblea Constitucional, realizada el 27 de mayo de 1990, sienta las bases de un marco ideológico para un nuevo pacto social posible a partir de 1991 sobre las siguientes ideas: 1) la democracia participativa como orientación general; 2) la representatividad social, regional y política de los constituyentes; 3) la integración democrática y popular de la ANC (Fals Borda, 1990).

Los electores/as colombianos votaron en diciembre del 90 para representantes a la ANC y en octubre de 1991 para integrantes del Congreso, pero votaron distinto: la votación para representantes a la ANC hizo que esta se configurara “como una corporación sin hegemónías, efectivamente pluripartidista, independiente del Ejecutivo, [...] espacio abierto a través del cual el país vio sus conflictos y se aprestó a enfrentarlos”.

Sin embargo, en octubre del mismo año, en las elecciones para el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), el peso del “viejo país” mostró que las costumbres políticas no ceden fácilmente: vuelven a ganar las elecciones los representantes de los partidos tradicionales y se reeditan el clientelismo, el fraude y la compra de votos.

Son muchos y de distinta naturaleza los obstáculos al proceso de democratización: 1) un modelo económico a contramarcha del Estado Social y de Derecho; 2) el fortalecimiento y diversificación del negocio del narcotráfico, fuente muy importante de violencia y descomposición social y política; 3) la persistencia de la violencia

política y los fallidos esfuerzos para avanzar en diálogos y negociaciones de paz con actores armados (Castellanos, 1991, p. 4).

Hoy, quince años después, Rojas, integrante de la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento de Colombia (CODHES), en un comunicado del 9 de agosto de 2006, que circuló por la web ALAI-AMLATINA, interroga al recientemente reelecto presidente Uribe por los hechos de paz. Afirma que si bien el presidente Uribe ha manifestado voluntad de lograr la paz y ha asegurado que la connotación democrática de la seguridad es paso irreversible en esa dirección, es necesario preguntarle si tal voluntad es una apuesta por un modelo de seguridad en el marco de la democracia y el respeto a los derechos humanos o a costa del cercenamiento de libertades<sup>32</sup>.

Hace énfasis Rojas en la urgencia de *ir más allá de la “retórica de la paz”* para hacer efectivo el “acuerdo humanitario que permita, en primer lugar, la libertad de las personas detenidas por el Estado o en poder de la guerrilla y, en segundo lugar, ganar un espacio mínimo de confianza para avanzar en una propuesta irreversible de paz”. Al presidente, afirma, “le da miedo no alcanzar la paz y retroceder en la seguridad”; sin embargo, a su juicio, la dicotomía es falsa porque promover la solución política es parte de un modelo de seguridad en el que el diálogo y la negociación tienen cabida. Propugna una negociación no excluyente entre las partes enfrentadas, que tenga en cuenta a las víctimas y al conjunto de la sociedad civil.

En opinión de Rojas, sólo hay tres escenarios posibles: 1) la ruptura; 2) la negociación parcial: continuar el proceso con Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), e iniciar negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en ausencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la negociación; 3) la negociación simultánea: negociar con AUC, ELN y FARC con quienes se pactará el acuerdo humanitario.<sup>9</sup>

---

9 Autodefensas Unidas de Colombia son una agrupación de carácter paramilitar; el Ejército de Liberación Nacional es una guerrilla de tendencia política de izquierda; y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia son una guerrilla de tendencia política de izquierda.

Pero, simultáneamente, señala obstáculos presentes en cualquiera de los tres escenarios anteriores: 1) la creciente intervención militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia y el Plan Patriota; 2) El Tratado de Libre Comercio (también con USA); 3) un régimen presidencialista que tiende a concentrar todos los poderes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional, Consejo Nacional Electoral, Consejo Nacional de la Televisión, Junta del Banco de la República, Contraloría, Procuraduría, Registraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Congreso de la República); 4) las reformas tributaria, del régimen de transferencias y de privatización de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), Seguro Social y otras empresas del Estado, desarrollando un modelo económico que concentra la riqueza y acelera el empobrecimiento de la mayoría de la población. Rojas pregunta, en particular a la sociedad civil, a cuál escenario apostará y cómo se enfrentarán los obstáculos para la paz (Rojas, 2006).

---

## CONSTITUCIONES POLÍTICAS, EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El panorama educativo colombiano en tiempos precedentes y paralelos a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 se define también como crítico y particularmente marcado por las tensiones entre corrientes modernizantes y modernizadoras. Estas tensiones han acompañado toda nuestra vida republicana y han caracterizado las políticas educativas nacionales según el mayor o menor acento puesto en alguno de sus términos.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, los sectores más progresistas de las élites criollas en Colombia se situaron en el terreno educativo desde ideologías modernizadoras, pero su puesta en práctica resultaba siempre parcial, incompleta; modernismo sin modernidad o, irónicamente, “modernización tradicionalista” que no lograba armonizar entre sí las dimensiones económica, política, social y cultural de la vida de los colombianos/as (Facundo Díaz, 1990, pp. 64-68).

Tales han sido y son las tensiones y alternancias de nuestra historia entre objetivos y logros modernizadores, como, por un lado, la creación de un Estado independiente y la supresión de discriminaciones legales con la abolición de la esclavitud y la ampliación de la cobertura educativa; y, por otro, procesos incompatibles con la modernización como “sistemas políticos y culturales autoritarios y cerrados como los de la Regeneración o del Frente Nacional”; y, más o menos en forma constante, la debilidad del Estado, las deficiencias en la ampliación o mayor apertura del sistema político, las deficiencias de la participación ciudadana en la definición de las políticas, el lento avance en la consolidación de una ética laica y en el fortalecimiento de un sistema educativo más centrado en la investigación; las graves insuficiencias en la expansión y consolidación de una mentalidad científica y técnica (Facundo Díaz, 1990, p. 66).

En el terreno educativo nacional, igual que en otros campos, antes de 1991 se registra una larga historia de medidas bastante erráticas, caracterizadas más por ser políticas de gobiernos que de Estado. Sin embargo, la pregunta clave en 1991 era: “¿Qué puede pasar con la educación después de promulgada la nueva Constitución?”.

Caracterizando la relación educación-Estado en Colombia durante el siglo XIX como sustentada en el proyecto de conformación de nación y ciudadanía, Martínez y Gallego califican como estratégico el papel de la educación para el Estado y las élites gobernantes en su propósito de hacer gobernable la nación: a partir del siglo XX por las urgencias del crecimiento económico (1991a, p. 9).

Era frecuente durante la incipiente vida republicana que el naciente Estado solicitara apoyos con “auxilios voluntarios de los vecinos más pudientes” para sostener las escuelas públicas (luego serán bazares, colectas y demás), o que demandara a la ciudadanía tomar partido en las disputas entre el Estado y la Iglesia, institución que desde el coloniaje español dominó el panorama educativo. Estas disputas se prolongaron durante años –la comunidad jesuita, por ejemplo, fue expulsada varias veces por gobiernos radicales– hasta finales del siglo XX, incluyendo al sector privado de la educación no religiosa.

Los momentos por los que transcurre la disputa Iglesia-Estado pueden ser leídos también como tensión entre formación ciudadana y moralización del ciudadano, la cual alcanza máximo vigor en la época de los gobiernos llamados “radicales”. Martínez y Álvarez (1991a) señalan que el radicalismo expresó tanto las condiciones históricas de carácter internacional, en particular la presión extranjera por abrir los mercados y la influencia del pensamiento liberal, como “el acceso de nuevos sectores sociales a la disputa política interna”; estos “nuevos sectores”, suelen ser nombrados genéricamente en nuestros textos de historia como “los artesanos”. Las tres constituciones de la época radical (1853-1858-1863) definen la instrucción pública como uno de los derechos individuales: “[...] libertad de dar o recibir instrucción que a bien tengan, en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos [...] Inscribir la instrucción dentro de los derechos ciudadanos es un hecho que no se va a repetir después en ninguna constitución nacional. Ello obedece a una concepción del Estado que le asigne un lugar central al ciudadano como eje y fundamento de la nueva nacionalidad. La vida en civilidad es el proyecto que los radicales oponen el poder moral” (Martínez y Álvarez, 1991a, pp. 10-11).

La historia se encargará dolorosamente de mostrar que tal oposición soporta el lastre de ser telón de fondo de las violencias, épocas de crisis en las que también se hacen numerosos balances más o menos interesados sobre la responsabilidad de la educación en su gestación y su remedio.

La diferenciación hecha por Martínez y Álvarez entre *educación como proyecto estatal* y *educación como asunto de interés público* es en, el contexto nacional y para este estudio, muy pertinente, como se analizó en el Capítulo 1. Las políticas públicas en Colombia, y por tanto las educativas, han asumido marcado carácter estadocentrista-presidencialista y expresan el proyecto de las élites gobernantes dirigido primero a los propósitos de control y gobernabilidad de la nación y luego a los del mercado. Sin embargo, el carácter estatista y presidencialista de las políticas educativas no hace a la educación asunto de interés público, pues sólo cobra tal carácter si involucra a todos los ciudadanos y ciudadanas y si está fuera de la esfera pri-

vada, y, adicionalmente, si garantiza el derecho a la educación no necesaria o exclusivamente como *intervención administrativa* de supervisión, vigilancia y/o control.

Cuadro 3. Carácter de las políticas públicas educativas precedentes a la Constitución de 1991

Tensiones entre:	Efectos sobre políticas públicas educativas:
-Corrientes modernizantes y modernizadoras	-Puesta en práctica parcial e incompleta de políticas modernizadoras (élites progresistas) -“Modernismo sin modernidad”; “modernización tradicionalista” -No se logran armonizar entre sí las dimensiones económica, política, social y cultural de las políticas
-Políticas de Gobiernos-Políticas de Estado	-Discontinuidad en las políticas -Escaso interés de la ciudadanía en general respecto de las políticas educativas -Distancias entre educación como proyecto estatal y educación como asunto de interés público
-Presidencialismo de las políticas educativas	-Reglamentación y dirección de la educación centralizada y concentrada en el Ministerio Educación -No hay mecanismos de participación o consulta a la sociedad civil -Administraciones regionales y locales sin poder de decisión -Planteles educativos reducidos a ejecutores del currículo -Maestros como administradores del currículo
-Valor estratégico de la educación para élites gobernantes	-Siglo XIX: énfasis en la <i>gobernabilidad</i> de la nación (conformación de nación y ciudadanía) -Siglo XX: énfasis en responder los requerimientos del <i>mercado</i>
-Moralización del ciudadano y formación ciudadana	-Predomina la educación impartida por comunidades religiosas y hay breves fases con énfasis en la libertad de instrucción pública ligadas a la presencia de nuevos sectores en disputas políticas -Escaso desarrollo de la educación laica, concepciones de laicidad en la educación -Fases de expulsión de comunidades religiosas del país

Fuente: Basado en Martínez y Álvarez (1991a).

Los retos para la nueva Constitución pasaban entonces, y pasan ahora, por la posibilidad de que “democráticamente los ciudadanos, en el ejercicio pleno de su libertad soberana, decidan cuál es el pro-

yecto político pedagógico que necesitan” y por “una educación para la formación de ciudadanos independientes”: Formar ciudadanos para que asuman con criterio de hombres libres la responsabilidad de habitar y hacer habitable este país de una forma radicalmente nueva, es una tarea que sólo puede realizar una escuela laica, gratuita, obligatoria, de alta calidad y profundamente soberana (Martínez y Álvarez, 1991a, p. 16).

## EL GREMIO EDUCATIVO COLOMBIANO, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LA PARTICIPACIÓN

En 1991 los argumentos del ministro de Educación del momento, Alfonso Valdivieso Sarmiento, y de los constituyentes Abel Rodríguez Céspedes<sup>10</sup> y Germán Toro –estos últimos, ex presidentes de FECODE–, coincidían en señalar que la débil participación de la comunidad en la educación era uno de los obstáculos más importantes para su desarrollo.

El sector educativo, representado en la ANC por Rodríguez Céspedes y Toro, propone un conjunto de reformas que son más bien una nueva perspectiva del papel de la educación y de sus relaciones con la sociedad civil y el Estado. En el “Proyecto de acto reformativo de la Constitución”, presentado por los constituyentes mencionados, se propone un articulado que incluye, con respecto a la participación:

1- La educación será un servicio público esencial y un derecho de la persona. Al Estado le corresponderá prestarla, fomentarla, reglamentarla, dirigirla y vigilarla. Los padres o tutores y la *comunidad* tendrán el deber de permitirla y coadyuvar a su mejor realización.

2- Se garantizará la libertad de padres o tutores para escoger centro de enseñanza para sus hijos menores; la libertad de los centros de enseñanza para determinar democráticamente su ideario y modelo pedagógico; la libertad de los educadores para definir los

---

10 Actual Secretario de Educación en la ciudad de Bogotá, para el periodo 2004-2008, al que, se supone, apoya ampliamente el gremio educativo.

contenidos, métodos y textos de enseñanza sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios; y *el derecho de los padres o tutores, educadores y estudiantes, a organizarse y participar en el gobierno de los centros educativos*. “[...] creemos debe combinarse la representatividad con la participación directa. La democratización del gobierno escolar lo entendemos como una posibilidad de recrear tanto en los jóvenes como en los padres, la preocupación *por los asuntos de interés colectivo y general*” (p. 27).

3- La dirección nacional de la educación se ejercerá a través del Consejo Nacional de Educación, que será presidido por el ministro del ramo e integrado con delegados de la Asamblea Legislativa, el gobierno y *la comunidad educativa, científica y cultural*.

4- La ley reglamentará las funciones e integración del Consejo Nacional de Educación y *la participación de la comunidad en la dirección de la educación a nivel regional y local*.

5- Las instituciones de educación superior tendrán autonomía académica y administrativa. *El rector será elegido por la Asamblea Universitaria*, que se integrará con *delegados elegidos por el voto directo de los profesores, estudiantes, egresados y trabajadores* de la institución.

Por su parte, el “Grupo Escuela-Universidad” de la Universidad Nacional de Colombia, en ponencia presentada por el Profesor Miguel Ángel Hernández de la Universidad Javeriana, planteó con respecto a la participación:

“[...] La Constitución no puede pensarse en la simple perspectiva de la ratificación de una correlación de fuerzas políticas, sino que estamos definiendo marcos y abriendo espacios para la construcción y realización de un proyecto nacional que, en lo político, se expresa como *democracia participativa*.

“En esta perspectiva, la educación debe responder a necesidades sociales prioritarias en lo económico, en lo político y en lo cultural. [...] En lo político debe impulsar la *participación ciudadana en la discusión pública*, la cooperación y el debate racional de ideas y proyectos, lo que implica que debe formar al educando para tomar

conscientemente una posición y llegar a acuerdos sobre la base de la discusión reflexiva [...].

“Para que se logre desarrollar y cualificar la *participación de todos los sectores sociales en las decisiones* que de alguna manera afectarán su mundo vital, es condición la experiencia permanente de esa participación desde los ámbitos más cercanos, como son, por ejemplo, la escuela y la comunidad. La escuela debe convertirse en un espacio para la reflexión de la vida comunitaria; las actividades que se realizan en la escuela deben estar relacionadas con los intereses y las necesidades de la comunidad; las normas, los principios, los objetivos de la actividad y las ideas acerca de la formación de los estudiantes deben ser objeto de discusión y, en lo posible, fruto de un acuerdo [...] entre las personas involucradas en los trabajos relacionados con las soluciones de los problemas –y conscientes de las implicaciones de esas soluciones– y del acuerdo entre estas personas y las instancias estatales encargadas de planear y ejecutar los servicios del Estado.

“[...] Por esta razón, extendemos la propuesta de la relación entre la escuela, la comunidad y el Estado a la constitución de una cuarta rama del poder público: *el poder participativo*.”<sup>11</sup>



## CAPÍTULO 3. LA CUARTA RAMA DEL PODER PÚBLICO: EL PODER PARTICIPATIVO<sup>12</sup>

### MARCO LEGAL-NORMATIVO ESTATAL DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA, COLOMBIA 1991-2005

#### PREÁMBULO

*El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia el trabajo, la justicia, la igualdad, **el conocimiento**, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y **participativo** que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

#### TÍTULO I. DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

**Artículo 1.** Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, **participativa** y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la soli-

---

<sup>12</sup> Expresión tomada de Grupo Escuela-universidad, Universidad Nacional de Colombia (1991, p. 31).

daridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Presidencia de la República, 1991, pp. 11-12).

## TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES

### Capítulo 2. De los derechos sociales, económicos y culturales

**Artículo 67.** (Inciso 3) *El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica* (Ídem, p. 28).

La Nueva Constitución Política y buena parte de la normativa sobre participación nacen en el escenario del Plan de Apertura Económica y Educativa adoptado por el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Mientras el país democrático y sus organizaciones sociales y políticas dedicaban desde diciembre de 1990 sus esfuerzos al proceso constituyente –cerrado con la ratificación de la nueva Constitución en julio de 1991–, el Departamento Nacional de Planeación publicaba el 19 de marzo del mismo año el *Plan de apertura educativa, 1991-1994* (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

Dicho plan, según Ocampo, fue –como lo siguieron siendo los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos sucesivos– más una respuesta a exigencias del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en el contexto del modelo económico globalizado y neoliberal, que una respuesta pertinente a las urgencias de la sociedad colombiana (Ocampo, 1991, p. 28).<sup>13</sup>

La *apertura educativa* entra entonces al país de la mano del modelo neoliberal y acentúa de nuevo el énfasis en los imperativos de mercado para la educación, con interés en coberturas sin incremento de gastos, en la universalización de la educación básica, en la reorganización del sistema educativo con traslado de costos a los presupuestos municipales, en la fusión de instituciones, en el for-

---

13 Cita aquí palabras de Marcelo Torres, en conferencia dictada en el Capítulo de CEDETRABAJO, Cali, noviembre de 1990.

talecimiento de la inversión privada en educación, en parámetros cuantitativos estudiantes-maestros/as, en la transformación de escuelas normales, en la educación para el trabajo a través del SENA, en el fortalecimiento de la educación superior con programas de posgrado y doctorados, entre otras reformas dirigidas a la formación de “capital humano” (Ídem, pp. 29-30).

Ante este panorama y el de participación, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y activistas del Movimiento Pedagógico proponían que la política educativa fuera discutida y definida por todas las instancias de población que tuvieran que ver con ella, para contrarrestar las prácticas consuetudinarias de diseñar e imponer “a espaldas de las comunidades” las políticas, planes y programas educativos (Martínez y Gallego, 1991b, pp. 5-14). El proceso de la ANC hace posible avanzar por esta ruta y la Constitución de 1991 abre paso a un marco legal-normativo sobre participación, del que a continuación se da cuenta, ordenado en tres campos:

1. Normas relacionadas con las instancias y mecanismos de participación en la *planeación* del desarrollo en los distintos niveles territoriales: nacional, departamental, municipal, distrital, local.
2. Normas relacionadas con escenarios y mecanismos de participación vinculados con momentos específicos del ciclo de la política pública: debate, formulación, desarrollo, gestión, seguimiento, control/evaluación.
3. Normas relacionadas con escenarios y modalidades de participación en las instituciones educativas.

## LEY ESTATUTARIA Y NORMAS REGLAMENTARIAS DE PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

Como bien lo afirmaban Velásquez y González en 2003, tanto la Constitución Política como sus desarrollos legislativos posteriores fueron generosos en la creación de espacios de participación; sin embargo, en el “salto del papel a la vida” las posibilidades reales de participación han encontrado variados obstáculos entre los cuales,

y paradójicamente, la “avalancha legal” fue uno de los más importantes. Se crearon 29 instancias que, en la práctica y luego de ser reglamentadas, perdieron significación en tanto redujeron “la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo (Velásquez y González, 2003, p. 13).

Colombia, en lo que a normas sobre participación ciudadana compete, cuenta con una Ley Estatutaria: la Ley 134 expedida el 31 de mayo de 1994, que en su Artículo 1º, Objeto, establece:

“La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria de mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

“Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

“La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.”

La iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, la revocatoria de mandato, el plebiscito y el cabildo abierto de los que habla la Ley Estatutaria o Ley 134/94, a pesar de las buenas intenciones del constituyente, en su reglamentación quedaron tan sometidas y dependientes de las decisiones del Congreso que, en la práctica, resulta enormemente difícil para grupos de ciudadanos y ciudadanas comunes y corrientes que sus iniciativas tomen curso y tengan efectividad por estas vías, haciendo incluso más fácil y directo el cabildeo con algún congresista para la presentación de iniciativas legislativas a estos niveles.

En lo respectivo a la participación democrática de las organizaciones civiles, entre 1994 y 2003 se reglamentaron las veintinueve

instancias de participación ciudadana mencionadas antes. El Cuadro 4 reseña las instancias creadas, las normas nacionales que las rigen y cómo se expresan en el nivel local, incluyendo las específicas para el sector educativo.

**Cuadro 4. Instancias formales de participación ciudadana en el nivel local, reglamentadas mediante normas nacionales**

N°	Instancia	Norma que la rige	Nivel de organización
1	Juntas Administradoras Locales (JAL)	Ley 11 de 1986 Ley 136 de 1994	Comunas y Corregimientos*
2	Consejos de Planeación	Ley 152 de 1994	Nacional, departamental, municipal y local (donde haya sistemas locales de planeación)
3	Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1993; Ley 160 de 1994	Municipal
4	Veedurías Ciudadanas y Juntas de Vigilancia	Ley 134 de 1994 Ley 136 de 1994 Ley 850 de 2003	Municipal, por servicio o por obra
5	Asociaciones o ligas de usuarios de salud	Decreto 1416 de 1990	Municipal
6	Comité de Ética Hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	Local (área de influencia de la IPS)
7	Comités de participación comunitaria en salud (COPACOS)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990. Ley 10 de 1990	Municipal y local
8	Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud	Ley 100 de 1993	Municipal
9	Juntas Municipales de Educación	Ley 115 de 1994	Municipal
10	Foros Educativos Municipales	Ley 115 de 1994	Municipal
11	Gobiernos Escolares	Ley 115 de 1994	Por institución
12	Personeros Estudiantiles	Ley 115 de 1994	Por institución
13	Consejo Comunitario de las Comunidades Negras	Ley 70 de 1993	Comunidades negras

N°	Instancia	Norma que la rige	Nivel de organización
14	Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994	Comunidades indígenas
15	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Ley 142 de 1994; Decreto 2517 de 1999	Municipal
16	Junta directiva de las casas de cultura	Ley 397 de 1997	Municipal, local
17	Consejo Municipal de Cultura	Ley 397 de 1997	Municipal
18	Junta Municipal de Deportes	Ley 49 de 1983; Ley 181 de 1995	Municipal
19	Consejo Municipal de Juventud	Ley 375 de 1997	Municipal
20	Audiencia pública para el otorgamiento de licencias ambientales	Ley 99 de 1993	Según proyecto u obra
21	Consejo Municipal Ambiental	Ley 99 de 1993	Municipal
22	Consejo Consultivo de Ordenamiento	Ley 388 de 1997	Municipal
23	Comité Local de Prevención de Desastres	Decreto 93 de 1998	Municipal
24	Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Decreto 0646 de 1992	Municipal
25	Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana	Ley 62 de 1993	Municipal
26	Comité de veeduría comunitaria	Decreto 356 de 1994	Por servicio
27	Consejo Municipal de Paz	Ley 434 de 1998	Municipal
28	Consejo Municipal de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999	Municipal
29	Comité Municipal de Desplazados	Ley 387 de 1997	Municipal

\* Todos los escenarios de orden Municipal tienen dimensión Distrital y Local para el caso de Bogotá.

*Fuente:* Ceballos y Martín (2001), complementado por el equipo de investigación del Foro Nacional por Colombia, (Fragmento).

## **NORMAS RELACIONADAS CON INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL, DISTRITAL, LOCAL**

Las disposiciones en este campo tienen rango Constitucional, es decir, no proceden de reglamentaciones específicas derivadas de la Ley 134 sino directamente de la Constitución Nacional 1991, en su Título XII, Capítulo 2, Artículo 340 en el que se establece que: “Habrá un *Consejo Nacional de Planeación* integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El consejo tendrá carácter *consultivo* y servirá de *foro para la discusión* del Plan Nacional de Desarrollo”.

Los miembros son designados por el Presidente, de listas presentadas por “las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores” arriba señalados. Así mismo la CN establece que: “El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el *Sistema Nacional de Planeación*”.

El Estado colombiano prevé la participación de la sociedad civil en el conjunto del debate y formulación de la política pública para el desarrollo nacional (fase I del Ciclo) a través de los mecanismos e instancias relativas a la *planeación participativa*. Plantean Velásquez y González: “La nueva Constitución ratificó la planeación como un proceso técnico y político, [...] dio un paso adelante al introducir la idea de sistema, entendido como la articulación orgánica entre los niveles nacional y territorial de la planeación... esta articulación no fue entendida por los constituyentes únicamente desde un punto de vista técnico (consistencia de planes). En realidad el sistema quedó articulado por una variable política: la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo, tanto nacionales como departamentales y locales” (2003, p. 272).

Cuadro 5. Escenarios de participación en la Planeación del Desarrollo

Instancia	Norma que la rige	Composición	Nivel de organización
Consejo Nacional de Planeación	Artículo 340 de la CP 1991	Representantes de entidades territoriales y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.	Nacional
Consejos Municipales de Planeación	Ley 152 de 1994	El número de sus miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea y son designados por el alcalde de ternas presentadas por cada sector (educación, salud, mujeres, jóvenes, JAC, sindicatos, empresarios, cooperativas, cultura, etc.).	Municipal (también Consejos departamentales, distritales y locales, donde hay sistemas locales de planeación)
Juntas Administradoras Locales (JAL)	Ley 136 de 1994	En número proporcional al de habitantes por territorio representado.	Comunas y Corregimientos, localidades de Bogotá
Consejo Municipal de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999	Son más bien escenarios de coordinación intersectorial y con organizaciones sociales y comunitarias. Integrados por representantes de todos sectores sociales: vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas, territoriales, organizaciones de la comunidad, ONG, redes, organizaciones privadas y entidades de control como Defensoría del Pueblo y Procuraduría.  Recomienda planes y programas a adoptar en materia de infancia y familia; evalúa la política en este campo; formula recomendaciones; y contribuye al control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar.	Municipal (también funcionan en las Localidades de Bogotá como Consejos Locales de Política Social (CLOPS))

Sin duda, la existencia de las normas y las instancias respectivas es un importante paso en los intentos colombianos de acercamiento a la *planeación participativa*. Sin embargo, el carácter “tan” consultivo de casi todas las instancias, contribuye a desdibujar su papel ante el conjunto de la sociedad y a que pierdan interés como esce-

narios desde los que se pueda incidir realmente sobre el curso de la política pública. “Lo que se nota es un esfuerzo, más articulado en unos casos, menos en otros, de ciudadanos y ciudadanas, de funcionarios públicos, de instituciones de muy diversa naturaleza y de la cooperación internacional por traducir en hechos los postulados de la democracia participativa” (Velásquez y González, 2003, p. 322).

En la práctica, las decisiones más importantes sobre el desarrollo del país las toma el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), creado por Ley 19 de 1958 junto con el hoy Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CONPES “es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión”.

“El CONPES es dirigido por el Presidente de la República y hacen parte de él los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer”.

“El CONPES Social funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP”.<sup>14</sup>

## NORMAS RELACIONADAS CON ESCENARIOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y/O EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las experiencias de participación más visibles en Colombia están en la fase inicial y final (I y V) del ciclo de la política pública. Aún así, lo que va denotando el análisis, más allá de la retórica general, es una práctica marcadamente *estadocentrista* para la cual los escenarios participativos se quedan en el ámbito de la consulta, lo cual reduce el margen de acción de los actores políticos y sociales a una especie de decorado legitimador o a acudir a formas no convencionales de participación y acción política, máximo si estos actores –independientemente de los que se trate– tejen con menos hilos o no les alcanzan para atarlos a los poderes hegemónicos. Como compensación, los sectores subordinados, entre los que están las comunidades educativas de los colegios oficiales, suelen emplear mecanismos de vigilancia y control informales más que de planeación participativa, la cual además les requiere aprendizajes y experticias muchas veces fuera de sus posibilidades reales.

Cuadro 6. Instancias de participación reglamentadas relacionadas con la formulación, seguimiento, control y/o evaluación de la política pública educativa

Instancia	Norma que la rige	Composición	Nivel de organización
Junta Nacional de Educación (JUNE)	Ley 115 de 1994	"...órgano científico [...] consultor permanente del Ministerio de Educación Nacional, para la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado... Integrada por: MEN, quien la preside; delegado de entidad territorial departamental, distrital y municipales; investigadores en el campo educativo; delegados de instituciones de investigación educativa."	Nacional
Juntas Municipales de Educación (JUME)	Ley 115 de 1994	Alcalde, Secretario de Educación Municipal, director de núcleo, delegado de Concejo Municipal o JAL; representantes de educadores, directivos docentes, padres de familia; comunidades indígenas, negras o campesinas; de instituciones educativas privadas; del sector productivo.	Municipal

Instancia	Norma que la rige	Composición	Nivel de organización
Juntas Departamentales de Educación (JUDE)	Ley 115 de 1994	Gobernador; Secretarios Educación y Hacienda Departamental; Director Planeación Departamental; representante del MEN; un Alcalde; representantes de los educadores; de directivos docentes; de comunidades indígenas, negras o campesinas; de instituciones educativas privadas; del sector productivo.	Departamental
Juntas Distritales de Educación (JUDI)	Ley 115 de 1994	Los mismos cargos anteriores, en dimensión territorial distrital.	Distrital
Foros Educativos: Nacional, Departamentales, Distritales y Municipales, Locales, Institucionales	Ley 115 de 1994	<p>En el Foro Educativo Nacional deben participar los Ministros/as de Educación y Salud; un Gobernador; un Alcalde; los Presidentes de las Comisiones Sexta Constitucionales de Senado y Cámara; un ex Ministro de Educación; el Director/a de COLCIENCIAS, ICFES, ICBF y SENA; los rectores de la Universidad Nacional, Pedagógica Nacional y Tecnológica (UPTC); un rector de las demás universidades públicas y otro de universidades privadas; rector de colegio estatal y privado; representantes de la Iglesia; los educadores; directivos docentes; Secretario de Educación Departamental; representantes de profesores universitarios; centrales obreras; gremios económicos; asociaciones de padres; grupos étnicos; funcionarios administrativos; estudiantes; y del Comité de Lingüística aborígen.</p> <p>En los niveles territoriales participan las autoridades gubernamentales del nivel Distrital, municipal o departamental; comunidad educativa y público en general.</p>	Distrital y Local (localidades de la ciudad capital) Departamental Municipal Nacional
Juntas Administradoras Locales (JAL)	Ley 11 de 1986 Ley 136 de 1994	Un número proporcional al de habitantes por territorio representado. Hay responsables del tema educativo entre sus miembros. Las JAL definen la inversión de presupuestos Locales y sus planes de desarrollo en Bogotá.	Comunas, Corregimientos, Localidades de Bogotá

Instancia	Norma que la rige	Composición	Nivel de organización
Plan Nacional de Desarrollo Educativo "Plan Decenal"	Decreto 1719 de 1995	Durante el gobierno de Ernesto Samper, siendo ministra de Educación María Emma Mejía, se expide el Decreto que recoge la disposición de la Ley 115 de "preparar al menos cada diez años, el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que tendrá carácter indicativo y se integrará en el Plan Nacional y en los Planes Territoriales de Desarrollo". La preparación y formulación del Plan es responsabilidad del MEN y sus homólogos territoriales, "con la activa participación de la comunidad educativa y de la sociedad civil en general". <sup>1</sup>	Nacional
Veedurías Ciudadanas de la Educación	Acuerdo 23 de 1996	En 2005 la Secretaría de Educación Distrital (SED) de Bogotá y la Veeduría Distrital reviven este Acuerdo y apoyan la conformación de veedurías de educación en cada localidad, como instancias de participación de la sociedad civil cuyo propósito es velar que el Estado "aplique a cabalidad la facultad constitucional y legal de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación en el Distrito Capital". Integradas por padres de familia de colegios oficiales y privados y un líder comunitario.	Distrital

Quizás los procesos más importantes de incidencia real de la sociedad civil colombiana en política educativa, en particular de orden gremial y de organizaciones especializadas en el tema educativo, hasta el momento, han sido aquellos constituidos sobre la base de la consolidación de concertaciones de larga data y/ o de la creación de sinergias nuevas entre sectores y actores diversos del país que llevaron a la formulación de la Ley General de Educación, o Ley 115 de 1994, posterior a la Constitución Política de 1991. La Ley 115 de 1994, Ley General de Educación en Colombia, y el Plan Decenal de Educación 1996-2006 son, entonces, resultado de procesos participativos inéditos en la sociedad colombiana. Expedida a comienzos de 1994, exactamente el 8 de febrero, la Ley 115 desarrolla el artículo 67 de la CP 91, relacionado con la educación. Sin embargo, el derecho a la educación establecido en el artículo de la Constitución Política no ha sido reglamentado aún –quince años después– por el

Congreso –todos los derechos deben reglamentarse mediante Ley estatutaria–, aunque la Corte Constitucional, en Sentencia T-002 de 1992, le dio el carácter de fundamental al derecho a la educación.

La JUNE tiene definidas por norma funciones de carácter *consultivo-propositivo*: “Órgano *consultivo* permanente en materias relacionadas con la prestación y organización del servicio público de la educación; *propone* al Gobierno Nacional Políticas, programas y proyectos conducentes al mejoramiento de la calidad, cobertura y gestión del servicio educativo; *formula propuestas* al Gobierno Nacional sobre proyectos de ley y reglamentaciones que faciliten el cabal desarrollo de la educación; *plantea acciones de investigación* que promueven el desarrollo científico del proceso educativo nacional; entre otros”.

El Foro Nacional de Educación, que debe convocar y presidir el MEN, prevé una multitud de funcionarios y representantes de sectores que deben participar con la misión fundamental de “*agrupar las recomendaciones* de los Foros Departamentales y “*elaborar propuestas*” a la JUNE y a las autoridades nacionales. La figura del Foro Nacional no tiene ninguna presencia social actualmente.

## **NORMAS RELACIONADAS CON ESCENARIOS Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

El Decreto 1860 es el primer Decreto Reglamentario de la Ley 115/94, expedido el 3 de agosto de 1994, 5 meses después de la Ley General. Constituye la norma más importante, aún vigente, en lo que se refiere a participación de la comunidad en las instituciones educativas. Su aporte fundamental es definir y establecer la naturaleza y funciones de cada uno de los estamentos del *Gobierno Escolar*, entendido este como ejercicio de participación auténtica en la dirección de las instituciones educativas.

**Cuadro 7. Ley 115 y Decreto Reglamentario 1860/94:  
escenarios específicos de participación en las instituciones educativas**

Instancia	Norma que la rige	Composición
El PEI, Proyecto Educativo Institucional	Ley 115 de 1994	Permite que la comunidad educativa participe, entre otros aspectos, y durante su formulación o ajustes anuales, en definir “los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos”. El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.
Contenidos del PEI	Decreto 1860 de 1994	1) Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa de la institución; 2) el análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes; 3) las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia; 4) el reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes; 5) los procedimientos para <i>relacionarse con otras organizaciones sociales</i> , tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarios, entre otros.
Comunidad Educativa	Decreto 1860	Según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 115 de 1994, la comunidad educativa está constituida por las personas que tienen responsabilidades directas en la organización, desarrollo y evaluación del proyecto educativo institucional que se ejecuta en un determinado establecimiento o institución educativa: los estudiantes que se han matriculado; los padres y madres, acudientes o en defecto, los responsables de la educación de los alumnos matriculados; los egresados organizados para participar.
Gobiernos Escolares	Ley 115	Representantes de la comunidad educativa y de las directivas de las instituciones de educación, conformados por Rector/a, Consejo Directivo y Consejo Académico.
Funciones de los voceros de comunidad educativa	Decreto 1860 de 1994	Los voceros de los estamentos constitutivos de la comunidad educativa, podrán presentar sugerencias para la toma de decisiones de carácter financiero, administrativo y técnico-pedagógico...”

Instancia	Norma que la rige	Composición
Manuales de Convivencia	Decreto 1860	Los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones de los estudiantes. Los padres o tutores y los educandos, al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos, estarán aceptando el mismo.
Representantes Estudiantiles	Decreto 1860	En los Consejos Directivos de los establecimientos de educación básica y media del Estado habrá un representante de los estudiantes de los tres últimos grados, escogido por ellos mismos, de acuerdo con un reglamento de cada institución.
Personero de Estudiantes	Decreto 1860	En los establecimientos de educación básica y media, y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán a un alumno del último grado para que actúe como personero de estudiantes y promotor de sus derechos y deberes. El Personero promueve el cumplimiento de derechos y deberes de los estudiantes y presenta ante el rector las solicitudes que considere necesarias para proteger los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes.

Este ejercicio de Gobierno Escolar, tan importante, derivado de la Ley 115 y del Decreto 1860, a pesar de ser progresista y democrático en sí mismo, deja un balance en la toma de decisiones que favorece el empoderamiento de los actores educativos-docentes y no así el de padres y madres de familia o estudiantes, pues su papel, en el mejor de los casos, suele reducirse a “presentar sugerencias” o, en el peor, a hacer presencia silenciosa y aprobatoria.

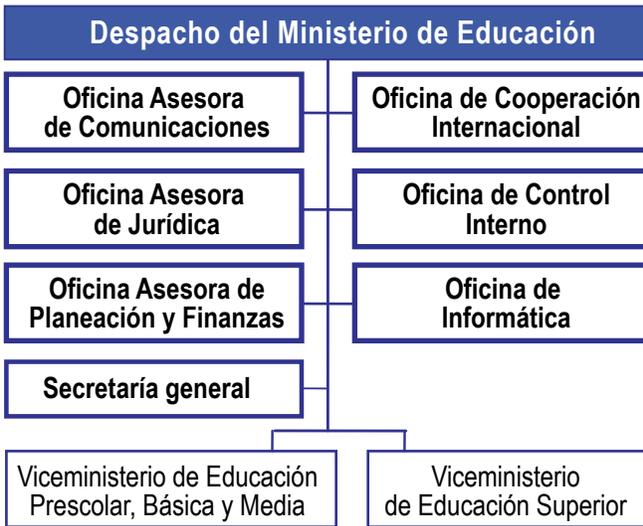
## LOS PLANES DECENALES DE EDUCACIÓN

La Ley 115 establece que: “[...]el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez años el Plan de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo [...] este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado per-

manentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo[...].”

El Plan Decenal de Educación 1996-2006 fue un proceso que contó con más de trescientas mesas de trabajo en las que numerosas y variadas expresiones de la sociedad civil estuvieron presentes, definiendo la carta de navegación de la política educativa a diez años.

Estructura Burocrática Estatal: Ministerio de Educación Nacional, Colombia.  
Organigrama<sup>15</sup>



Cuadro 8. Equipo de Trabajo del Ministerio de Educación Nacional (MEN)<sup>16</sup>

División	Funcionarios/as
Despacho	1. Ministra de Educación Nacional 2. Viceministra de Educación Básica y Media 3. Viceministro de Educación Superior 4. Secretaria General 5. Oficina Asesora de Comunicaciones 6. Oficina de Cooperación Internacional 7. Oficina Asesora Jurídica 8. Oficina de Control Interno 9. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas 10. Oficina de Informática 11. Asesora del Despacho (1) 12. Asesora del Despacho (2) 13. Asesor del Despacho (3) 14. Secretaria Privada
Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media	15. Subdirectora de Estándares y Evaluación 16. Subdirectora de Mejoramiento 17. Subdirectora de Proyectos Intersectoriales 18. Director de Calidad 19. Directora de Descentralización 20. Subdirectora de Fortalecimiento a las Entidades Territoriales 21. Subdirectora de Seguimiento del Uso de Recursos 22. Directora de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales 23. Asesor de Cobertura 24. Subdirectora de Poblaciones
Viceministerio de Educación Superior	25. Directora de Apoyo y Seguimiento a la Educación Superior 26. Subdirectora de Análisis 27. Subdirectora de Apoyo a la Gestión de las IES 28. Director de Calidad de Educación Superior 29. Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad 30. Subdirector de Vigilancia Administrativa
Secretaría General	31. Subdirector de Gestión Administrativa 32. Subdirectora de Desarrollo Organizacional y del Talento Humano 33. Subdirectora de Gestión Financiera

Como se deduce de la estructura y funciones principales, no hay dentro del MEN ningún espacio particularmente pensado para la relación con la comunidad educativa; la relación se establece básicamente con los homólogos en las distintas entidades territoriales y asume el modelo de gestión gerencial, con énfasis –para el caso de la educación básica y media– en estándares y evaluación, mejoramiento, cobertura, calidad, descentralización y poblaciones.

La web del MEN, sin embargo, sí contiene un apartado especial sobre “*participación ciudadana*” que al ser consultada hace relación a los “Mecanismos para ejercer control social”, recordando el preámbulo de la Constitución Nacional y el artículo 270 que faculta a la ciudadanía para intervenir activamente en el control de la gestión pública: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

## CAPÍTULO 4. MOVIMIENTO PEDAGÓGICO Y PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA, COLOMBIA 2001-2005

Analizar en detalle la multiplicidad de escenarios, propuestas y logros, procesos y eventos de participación e incidencia en política pública educativa en Colombia es un quehacer extremadamente complejo, por varias razones:

1. La noción de “sociedad civil” es extremadamente laxa, como se señaló en el Capítulo 1, y cubre una gran diversidad de expresiones organizativas con variaciones en su duración, origen, intereses y fines.

2. En muchos casos, tanto la estructura de participación como los niveles de incidencia de algunas organizaciones que se consideran parte de la sociedad civil son difíciles de desentrañar a posteriori.

3. En el caso de las organizaciones sindicales de educadores y de las ONG, en Colombia las hay de todos los matices políticos; simplificando enormemente y con una finalidad puramente descriptiva, podríamos separarlas en nueve grupos:

- I. Organizaciones de carácter gremial de educadores al servicio del Estado en todos sus niveles
- II. Asociaciones de propietarios de colegios y universidades privadas, incluyendo colegios pertenecientes a comunidades religiosas

- III. ONG especializadas en el tema educativo o que trabajan en él, financiadas por grandes empresas del país o que contratan exclusivamente con el Estado
- IV. ONG de carácter independiente, especializadas o que trabajan el tema educativo, que no tienen financiación estatal o empresarial, aunque ocasionalmente contraten prestaciones de servicios a estos sectores, y que suelen tener financiación de agencias de cooperación internacional
- V. Centros de Investigación independientes o adscritos a universidades públicas
- VI. Centros de Investigación adscritos a universidades privadas
- VII. Redes o grupos de maestros/as investigadores
- VIII. Convergencias organizativas de dos o más de los anteriores grupos, en torno a procesos
- IX. Convergencias organizativas de dos o más de los anteriores grupos en torno a eventos puntuales
- X. Asociaciones de estudiantes de secundaria o universitarios
- XI. Asociaciones, Ligas y Federaciones de padres y madres de familia

Para hacer más comprensible el surgimiento, la declinación o la presencia sostenida de los actores y escenarios así agrupados y del contenido de las demandas asociadas a los procesos y eventos dirigidos a su participación e incidencia en política pública educativa en Colombia, se tratarán primero, en una breve síntesis, los antecedentes de la participación de la sociedad civil en política educativa que hunden sus raíces en el *Movimiento Pedagógico*. Se consideran luego las propuestas de política educativa impulsadas desde el nivel gubernamental en el periodo pos Constitución de 1991; y, finalmente, se reseñan los casos de incidencia de la Sociedad Civil en Política Educativa para el mismo periodo de tiempo considerados como más relevantes.

## EL MOVIMIENTO PEDAGÓGICO

La historia de la FECODE tiene larga data y su creación está estrechamente ligada con el curso de los acontecimientos políticos nacionales; su conformación ocurrió durante el periodo del “Frente Nacional”, en mayo de 1958, con el gobierno de Alberto Lleras Camargo. En estos mismos años de fines de la década de los cincuenta, ocurrían dramáticos cambios políticos en el panorama internacional latinoamericano ligados al triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y a un creciente sentimiento antinorteamericano en la región.

En noviembre de 1958, diversas organizaciones del magisterio citaron en Bogotá a un Primer Congreso de Educadores de Colombia, con el fin de unificar sus luchas. Crearon la “Asociación Nacional de Educadores Colombianos” que más tarde se llamaría FECODE, la cual se formalizó el 25 de marzo de 1959. “Nuevas corrientes políticas se perfilaban dentro de las organizaciones gremiales del magisterio regional y nacional, lo que habría de cambiar definitivamente el rumbo ideológico y político de la mayoría de los educadores” (Benavides, 2002).<sup>17</sup>

La FECODE ha promovido de manera permanente el debate de la nueva macropolítica. Por eso para los Gobiernos, su papel resulta, por lo menos, incómodo: “La propuesta de Alberto Alesina (2000) de romperle el espinazo a la FECODE como condición para una profundización de la política neoliberal-neoinstitucional tenía la mayor significación [...] se estaba en presencia de uno de los últimos bastiones del movimiento social y sindical organizado; con capacidad de seducción a la movilización de otros sectores sociales; pieza clave de la resistencia y de la intención de construcción de alternativa frente a las políticas neoliberales (Estrada Álvarez, 2002, p. 28).<sup>18</sup>

---

17 Eduardo Benavides L. es director regional de CEDETRABAJO, Antioquía. La Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA) ha librado duras batallas por la defensa de la educación pública, los derechos de los educadores y la soberanía nacional.

18 Jairo Estrada Álvarez es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

William René Sánchez, secretario actual del CEID-FECODE, reseña la historia del Movimiento Pedagógico (MP) a partir de su acto fundacional durante el XII Congreso de FECODE realizado en 1982: “Impulsar un movimiento pedagógico a nivel nacional que conlleve la recuperación del *maestro como trabajador de la cultura y en su proyección social al interior de toda la comunidad*”. Se propone, entonces, que “el magisterio” bajo la orientación de su organización sindical, aborde su actividad diaria en tres campos que se complementan y no reexcluyen:

- » *El maestro como trabajador de la cultura*, con compromisos pedagógicos que necesita rescatar para colocarlos al servicio de las masas populares y con una práctica pedagógica que contribuya a la liberación nacional, que desarrolle en el estudiante el espíritu creador, investigativo, crítico. Un maestro que aprenda junto a sus estudiantes, que no domestique, que no reprima, que sepa luchar por la libertad pero que también enseñe a ser libres, en fin, que incorpore lo mejor de las experiencias nacionales y universales a su práctica docente.
- » *El maestro como luchador consecuente por sus derechos laborales y salariales*.
- » *El maestro como ciudadano*, luchador por sus derechos democráticos y políticos, participante efectivo en la lucha por reivindicaciones populares, entre ellas las del campo educativo. Solidario con las luchas de todos los trabajadores y el pueblo colombianos (Sánchez, s/d a).

El llamado a construir un trabajo cultural abre un campo fértil para el desarrollo del campo intelectual de la educación y la pedagogía. Es en este sentido que analistas como Quinceno consideran que el aporte fundamental del MP fue situar la pedagogía como eje de distintos movimientos *emancipatorios*, para organizar la educación desde allí: “[...] liberar la educación, el maestro y la escuela, de los modelos industriales (administrativos y curriculistas) [...] el MP tenía claro que una cosa era la educación pensada desde la pedagogía y otra muy distinta la educación organizada como una empresa de información” (Quinceno, 2002, p. 21).

En tanto movimiento social con más de veinte años de presencia, ha transitado un ciclo complejo que incluyó, en su primera fase, la creación de los Centros de Estudio e Investigaciones Docentes (CEID)-FECODE, la revista *Educación y Cultura* y la iniciativa de los Congresos Educativos Nacionales, tres acciones que siguen activas aunque no exentas de momentos de crisis. En la dimensión de ejercicio de la ciudadanía, Suárez considera que un logro fundamental del MP ha sido “[...] convertir al magisterio en sujeto de las políticas educativas, superando la simple condición de objeto de políticas”; en su análisis, esta condición representa el alcance de la “mayoría de edad” de un gremio que supera su fase corporativa y “la crítica meramente contestataria” (Suárez, 2002, p. 9).

Tanto el Congreso XV de FECODE en 1992, como el número XVI en 1997, referencian crisis en el MP:

- » En 1992 se expresa: “El MP necesita recobrar la dinámica para emprender con ahínco la tarea creativa y la investigación”.
- » Y en 1995: “El MP se encuentra en una profunda crisis; carece de un plan estratégico y sus instancias organizativas se hallan desarticuladas y paralizadas. Por lo anterior, es urgente convocar al magisterio colombiano para reconstruir el MP” (Sánchez, s/d b).

Entre las “Diez tesis sobre el MP” para su reconstitución, en la tesis VI se propone: “El Movimiento Pedagógico no es un proyecto exclusivo de la Federación Colombiana de Educadores. Por tanto, involucra la comunidad educativa conformada por los padres de familia y los estudiantes en la lucha social por la defensa de la educación pública y en el proceso de formación inherente a las instituciones educativas. En este sentido, resulta ineludible el fortalecimiento de las asociaciones de padres de familia vinculadas a cada institución educativa y de la representación de ellas en los Consejos Directivos. Igualmente incorpora a las universidades públicas, a las instituciones formadoras de maestros, a las normales y a la sociedad entera a este propósito fundamental. En su tarea de formación, el Movimiento Pedagógico las convoca a liberarse de la coyunda del Estado, de la ideología imperante y del sometimiento a las modas pedagógicas en boga en aras de la libertad de cátedra, de la libertad de expresión y de la autonomía escolar” (Sánchez, s/d b).

## POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE CUATRO GOBIERNOS POS CONSTITUCIÓN DE 1991

Es durante el gobierno de Gaviria Trujillo que se convoca a la Asamblea Nacional Constituyente, al tiempo que entra al país con toda su fuerza la oleada del modelo de desarrollo neoliberal. A partir de allí y en los últimos quince años, las contradicciones económicas, sociales, culturales y políticas inherentes a ese *modelo de desarrollo* han sido centro de tensiones y conflictividad educativa expresada por el gremio de educadores y educadoras al servicio del sector educativo oficial, en todos sus niveles, agrupados en filiales de la FECODE.

Los últimos quince años de política pública en Colombia se resumen muy bien en una editorial del semanario *Portafolio*, de octubre de 2005, publicación para expertos en asuntos económicos que circula con el diario *El Tiempo*. La editorial se tituló: “Fueron más las ganas que lo efectivamente logrado. Gobiernos apagando incendios”.

Cuadro 9. Hechos sociopolíticos relevantes durante cuatro gobiernos pos Constitución 1991

Presidente/ Período	Hechos Sociopolíticos Relevantes	Nombre Plan Nacional de Desarrollo	Denominación Política Educativa
César Gaviria (1990-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Llegó a la presidencia con el propósito de desarrollar la apertura.</li> <li>● Enfrentó la arremetida del narcotráfico y el recrudescimiento del terrorismo en todo el país.</li> <li>● La entrega de Pablo Escobar y su posterior fuga consumió muchas energías y tiempo al gobierno de la apertura.</li> </ul>	“La Revolución Pacífica”	“Apertura Educativa”

Presidente/ Período	Hechos Sociopolíticos Relevantes	Nombre Plan Nacional de Desarrollo	Denominación Política Educativa
Ernesto Samper (1994-1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfrenta el “proceso 8.000” (cargos por manejo de dinero de narcotráfico en su campaña).</li> <li>• Prácticamente desde su posesión, se ocupó de defenderse ante el Congreso y la comunidad internacional.</li> <li>• Gastó buena parte de su tiempo atendiendo las acusaciones vinculadas directamente con su elección como presidente.</li> </ul>	“El Salto Social”	“Salto Educativo y Cultural”
Andrés Pastrana (1998-2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terremoto en Eje Cafetero, con grandes consecuencias humanas y para la economía.</li> <li>• Sobrevino la más severa recesión que se recuerde en el siglo xx.</li> <li>• El proceso de Paz con la creada zona de distensión fracasó y le causó grandes dolores de cabeza al país entero.</li> </ul>	“Cambio para Construir la Paz”	“Un Plan Educativo para la Paz”
Álvaro Uribe (2002-2006) Reelecto para periodo 2006- 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• También ha tenido que cargar con el peso de la violencia y el terrorismo. Desde su toma de posesión ha tenido que enfrentar a la guerrilla.</li> <li>• Un sector de la crítica advierte signos de autoritarismo en su gobierno.</li> <li>• Para otros colombianos su propuesta de Seguridad Democrática despierta confianza y expectativas positivas.</li> </ul>	“Hacia un Estado Comunitario”	“Revolución Educativa”

Fuente: basado en editorial del periódico *Portafolio*, 4 de octubre de 2005.

Según el editorialista, la “Revolución Pacífica” de Gaviria, incluyó en sus prioridades la infraestructura vial y férrea, y la ciencia y la tecnología, con la intención de “fortalecer el proceso de apertura

económica, que llevaba consigo la liberación comercial, la reconversión industrial y la internacionalización del sector productivo”; pero, a su juicio, la apertura nació en un momento difícil, “donde la economía afrontaba obstáculos grandes para lograr tasas de crecimiento compatibles con las necesidades de inversión social. Al gobierno de Gaviria se le acusaría posteriormente de gastar a manos llenas, mientras que la apertura acelerada dejó a sectores como el agro en peores condiciones de pobreza”.

Camelo (1993) refiere que la “Apertura Educativa” de la administración Gaviria desató gran debate y resistencia en la comunidad educativa nacional, originando numerosas movilizaciones de los educadores quienes, a través de FECODE, objetaron dicha política y formularon como alternativa el proyecto de Ley General de Educación que, “luego de intensas jornadas de discusión y concertación con el Ministerio de Educación, fue presentado ante el Congreso de la República. En la Cámara de Representantes el proyecto sufrió graves modificaciones que fueron impugnadas por FECODE”.

El Plan de Desarrollo Samper, “Salto Social”, se proponía el crecimiento económico sostenido para aliviar la pobreza de más de doce millones de colombianos; hoy, son más de 22 millones. Prometió aumentar significativamente el gasto social para que su Plan fuera “alternativo frente a las políticas neoliberales y al capitalismo salvaje”, pero la internacionalización de la economía se detuvo pues el país estuvo casi aislado durante su gobierno por las sospechas y acusaciones que originaron el “Proceso ocho mil”; tampoco logró “equidad y solidaridad, la construcción de un nuevo tipo de Estado y el desarrollo humano sostenible”; ni “construir un nuevo ciudadano más productivo y económico, más solidario y social, más participativo y tolerante, y respetuoso de los derechos humanos”.

“Cambio para Construir la Paz”, Plan Nacional de Desarrollo de Andrés Pastrana, afrontó las contingencias derivadas del terremoto en el Eje Cafetero y la “fuerte recesión y las crisis sectoriales que se iniciaron en 1999. Al contrario de Samper, Pastrana propuso severos recortes en la inversión pública”. Su propósito más importante, negociar la paz y contribuir a mejorar la convivencia ciudadana con el respeto a los derechos humanos y la reconciliación nacional, se

vio frustrado pues “su gobierno terminó con el rompimiento de los diálogos de paz, después de cuatro años de grandes esfuerzos...” (revista *Portafolio*, 2005).

En relación con el “Plan Educativo para la Paz” de Pastrana, la revista *Deslinde*,<sup>19</sup> de febrero de 2002, solicitó al entonces candidato y hoy senador de la República por el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), de tendencia izquierdista, Jorge Robledo, hacer un balance del gobierno de Andrés Pastrana, a lo cual respondió: “No puede ser peor [...] dada su insistencia en profundizar el neoliberalismo [...] Los tres grandes compromisos en los que concretó su sumisión a los Estados Unidos –el acuerdo con el FMI, el Plan Colombia y el ingreso al ALCA– muestran hasta la saciedad su naturaleza en extremo servil ante las órdenes imperiales [...] es evidente el fracaso de su política de paz y la enorme corrupción que anidó en el Poder Ejecutivo [...] le dieron el pase al conjunto de exigencias impuestas por el FMI, las llamadas reformas neoliberales de segunda generación. El caso más conocido es el del Acto Legislativo 012 y la Ley 120, que le abrieron camino a la privatización de escuelas y colegios, a pesar de la gran lucha desarrollada en su contra por profesores, estudiantes y padres de familia.”

La FECODE se pronunció de manera constante contra las políticas de Pastrana y convocó múltiples procesos de movilización social, marchas y paros en protesta contra tales políticas. Consideró que Pastrana había retomado el debate de la racionalización e incorporado el rediseño de la descentralización del gasto y la descentralización educativa, la financiación basada en la demanda y, que, con la figura de “Nuevo Colegio”, había estimulado la contratación privada del servicio educativo pero, “sobre todo, buscó ‘flexibilizar’ laboralmente al magisterio y enterrar el Estatuto Docente”.

---

<sup>19</sup> *Deslinde* es la revista del Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO). El Centro de Estudios del Trabajo, es una entidad sin fines de lucro fundada en 1979, la cual agrupa profesionales que ponen sus conocimientos al servicio de la defensa de la producción y la soberanía nacionales, la búsqueda del bienestar de la población, la lucha por la democracia política y la promoción de la investigación científica.

“Hacia un Estado Comunitario”, Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe, tiene como estrategia central la seguridad democrática, el crecimiento económico y su distribución equitativa, y la renovación del Estado. “El Estado Comunitario debe repartir equitativamente el crecimiento económico entre los distintos grupos sociales, las regiones, el campo y la ciudad y los distintos géneros” (revista *Portafolio*, 2005).

El recientemente reelecto Presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), gobierna desde agosto de 2002 hasta la fecha. Su “Revolución Educativa”, calificada como “más de lo mismo” por FECODE, tiene claridad meridiana sobre la importancia de articular sociedad civil e institucionalidad estatal en beneficio de la educación en Colombia: “Nada más importante para producir un impacto en la distribución del ingreso, en el mejoramiento del acceso de los colombianos a la propiedad, para construir un país de propietarios, una sociedad de predominio de clase media, transparente, democrática, que la Revolución Educativa. Tenemos que avanzar en ese esfuerzo y en los cinco grandes puntos de la Revolución Educativa: la cobertura, la calidad, la pertinencia, la capacitación técnica y el esfuerzo de ciencia y la tecnología...”.<sup>20</sup>

Sobre la política educativa de Uribe, la posición de FECODE, coincidente con el análisis de Estrada Álvarez (2002) era muy distinta: “[...] El entendimiento de la política educativa es parte integral del proyecto de ‘Estado Comunitario’ de Uribe Vélez, el cual representa la intención de una conjunción perfecta entre un proyecto autoritario de sociedad y una base social a construir; mediante la focalización del gasto en los más pobres y la ‘democratización’ de la asignación de los recursos de presupuesto, con nuevos agentes mediadores y agenciadores de la política neoliberal, dentro de los cuales se cuenta también “el tránsito del sindicalismo reivindicacionista al sindicalismo participativo” (Estrada Álvarez, 2002, p. 30).

---

20 Apartes del discurso pronunciado por el Presidente Álvaro Uribe durante la presentación de la Corporación Escuela Mixta Luis Carlos Galán, cuyo propósito es la formación en democracia de jóvenes líderes en las comunidades, Bogotá, 18 de agosto de 2004, (SNE), [http://www.presidencia.gov.co/discursos/corporacion\\_galan.htm](http://www.presidencia.gov.co/discursos/corporacion_galan.htm)

## EL CONFLICTO GOBIERNOS-GREMIO EDUCATIVO CON RESPECTO A LAS PERSPECTIVAS SOBRE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EDUCACIÓN

En 2001 el MEN propone el “Programa Nuevo Sistema Escolar” (PNSE) bajo la idea de que este se dirige a robustecer la participación y la democracia en las escuelas. En su periódico *Al Tablero*, afirma que el PNSE busca fortalecer una escuela más democrática, en particular en lo atinente a la rendición de cuentas de las instituciones educativas a las comunidades. Desde la lógica de evaluación de resultados en pruebas y tomando como base los puntajes obtenidos por Colombia en el Segundo Estudio Internacional de Cívica –en el que ocupó el último lugar en conocimientos y uno de los primeros en favorabilidad hacia la democracia y la participación en el nivel de opiniones–, argumenta que esta última favorabilidad “no se traduce en acciones participativas en la gestión escolar”.

“Algunos diagnósticos señalan una *ruptura entre las instituciones educativas y la sociedad civil*, debido a la creencia generalizada de que la educación es un asunto de las escuelas. Muchas veces los padres centran su papel en cumplir con requerimientos como la adquisición de textos escolares y materiales, el suministro de útiles escolares, la asistencia eventual a reuniones, entre otras actividades a las cuales limitan su responsabilidad. De esta forma, los padres de familia parecen ajenos al proceso educativo” (MEN, 2001).

La visión del MEN respecto de la participación de la comunidad en la gestión escolar, que reconoce como un “fenómeno reciente en los sistemas educativos públicos”, se relaciona con los gobiernos escolares y la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), las Juntas Departamentales de Educación (JUDE) y las Juntas Municipales de Educación (JUME), para verificar “el cumplimiento de las políticas y programas educativos nacionales y departamentales” y “fomentar y controlar el servicio educativo” en los municipios, así como para “coordinar y asesorar a las instituciones educativas para el desarrollo del currículo y proponer al departamento la planta de personal”.

Se supone que la concepción de participación ligada al PNSE y a la perspectiva del MEN incentiva la autonomía de los colegios para “crear, dirigir y regular sus acciones educativas, mediante procesos de participación real de la comunidad en la toma de decisiones, la vigilancia social, el control y la rendición de cuentas”, tanto en aspectos académicos como de recursos humanos, técnicos y financieros. En esa medida se espera que “los gobiernos escolares sean un mecanismo democrático real para la toma de decisiones, que la comunidad conozca y exija resultados a las instituciones educativas, que los padres pregunten por la calidad y que los directivos informen sobre la utilización de los recursos” (MEN, 2001).

Sin embargo, esta perspectiva claramente hace énfasis, por una parte, en la responsabilidad que adquieren los municipios con respecto a la financiación y organización del servicio educativo, y, por otra, en asignar un papel puramente fiscalizador a las comunidades con respecto a las exigencias de calidad en la educación, entendida esta como los resultados en las pruebas nacionales –tipo ICFES para grado 11<sup>o</sup> y ECAES para universitarios– y como evaluación de competencias según los estándares internacionales.

La intencionalidad de mejorar la calidad de la educación es compartida por los gremios, comunidades y sectores democráticos e independientes de la sociedad civil, pero son múltiples las controversias y divergencias relativas a lo que se entiende por “calidad de la educación”, a los factores asociados a tal concepto y logro y al reparto de responsabilidades en lo que a ella se refiere.

“El *Plan de apertura educativa* quizás no se diferencie 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* y entroncado con la *Iniciativa Bush para las Américas*. En esta forma, el nuevo proyecto educativo entra a hacer parte del modelo neoliberal de internacionalización y globalización de la economía mundial y coloca la educación al vaivén de las fuerzas del mercado, como cualquier otra mercancía sometida a la supuesta competencia del libre comercio” (CEID-FECODE, 1991, p. 3).

Hacia adelante en el tiempo, todas las acciones de participación e incidencia en política educativa del gremio del sector están dirigidas a confrontar y contrarrestar estas tendencias. De tal manera, el real balance de los niveles de participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa en el país tiene como telón de fondo estas líneas de macropolítica.

“[...] Es conveniente aclarar que hoy más que políticas públicas, se ejecutan políticas gubernamentales que afectan lo público de acuerdo con las exigencias del contexto internacional; se construye, de esta manera, un consenso autoritario e imponente y sin diseño posible; las políticas públicas son reducidas a la opinión exclusiva de los expertos de la tecnocracia contemporánea” (Herrera e Infante, 2003, p. 32).

El “Programa Nuevo Sistema Escolar” (PNSE) es mostrado por Ocampo Franco como

“[un]proceso de dilución de responsabilidades del Estado y de reasignación de funciones dentro del sistema educativo, la pretensión de equiparar el papel de Estado con los de otros actores educativos. [Reforma educativa] dirigida y orquestada desde el Banco Mundial (BM) y financieramente respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para lo cual dispone de 76 millones de dólares en su fase inicial de imposición” (2001, p. 21).<sup>21</sup> Así, el PNSE, visto desde sus críticos, es un caso prototipo de la participación no-auténtica, tal como se definió en el Capítulo 1: “[...] terminan siendo *mecanismos de responsabilización* anticipada por los obstáculos de proceso y los resultados negativos que pudieran tener esas políticas y reformas una vez implementadas” (FLAPE, 2006).

Cuadro 10. ¿Qué contexto sociopolítico? (1991-2005)

	Pre-constitucional	Pre-constitucional pos-constitucional: "Colombia: democrática, participativa, pluralista"			
		1991	1994	1998	2002
Gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis de institucionalidad.</li> <li>• Crisis de legitimidad política.</li> <li>• Empleo de mecanismos no convencionales de reclamación y retaliación.</li> <li>• Cooptación, corrupción, clientelización de formas organizativas convencionales (partidos, sindicatos, JAC, etc.).</li> </ul>	<p>"Apertura Educativa" César Gaviria (1990-1994)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de "Apertura Económica" y "Apertura Educativa".</li> </ul>	<p>"Salto Educativo y Cultural" Ernesto Samper (1994-1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desgaste presidencial en autodefensa frente a "Proceso Ocho Mil".</li> <li>• Gasto "a manos llenas" (clientelismo).</li> <li>• Plan Decenal de Educación 1996-2006</li> </ul>	<p>"Un Plan Educativo para la Paz" Andrés Pastrana (1998-2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recorte, inversión pública.</li> <li>• Recesión.</li> <li>• Crisis sectoriales.</li> <li>• Terremoto Eje Cafetero.</li> <li>• Ruptura diálogos paz.</li> <li>• Acuerdo con FMI.</li> <li>• Plan Colombia.</li> <li>• Ingreso al ALCA.</li> <li>• Acto Legislativo 012, como compromiso con FMI para reforma a Transferencias.</li> <li>• Programa PNSE.</li> </ul>	<p>"Revolución Educativa" Álvaro Uribe (2002-2006) 2006-2010</p> <p>"Estado Comunitario"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad Democrática.</li> <li>• Renovación del Estado.</li> <li>• Pacificación del País.</li> <li>• Negociación con grupos autodefensas.</li> <li>• Metas de crecimiento económico.</li> <li>• Contrarreforma educativa, en marcha.</li> <li>• Estándares, competencias, Evaluación</li> </ul>
Soc. civil	<p>- Confrontación - Oposición - Resistencia de (organizaciones no cooptadas: campesinos, indígenas, etc.). - Altísimo abstencionismo electoral (Frente Nacional).</p>	<p>FECODE/ Sector Educativo y Sector Social: "Contra privatización y municipalización de la Educación Pública": - Debate - Movilización - Proposición: Ley General de Educación.</p>	<p>FECODE: • Debate • Movilización • Paro Nacional • Tensiones internas por perspectivas distintas entre sectores políticos sindicales respecto de modalidades de acción o lucha.</p>	<p>FECODE: - Nuevas alianzas. ¿Tránsito del sindicalismo reivindicacionista a sindicalismo participativo? (Estrada, A.) - Demandas: • Defensa Derecho Educación y Educación Pública • Estatuto Docente Único • Ley Estatutaria • Proyecto Educativo Nacional Alternativo. . Surgimiento Actores en Convergencia Sector Educativo-Sector Social que participan en Foro Educativo Nacional; Campaña Desc; Movilización Social por la Educación; Campaña Mundial por el Derecho a la Educación; entre otras acciones de convergencia.</p>	

La mejor ilustración de la continuidad en los nodos de conflictividad durante los cuatro gobiernos pos Constitución del 91 procede del seguimiento temático de la revista del CEID-FECODE, *Educación y Cultura*. No es necesario ser muy agudos para encontrar de inmediato que su eje central es la “Defensa de la Educación Pública”.

**Cuadro 11. Nodos de la Cconflictividad sobre políticas educativas entre gobiernos y gremio educativo, 1991-1993 y 1999-2005**

Nº y fecha revista	Tema central del número	Otros temas de “Política Educativa” en la revista
Nº 23, junio 1991	La Apertura Educativa. ¡No! a la privatización y municipalización de la Educación Pública	
Nº 26, mayo 1992	Colombia necesita una educación técnica. Seminario: La formación técnica	
Nº 27, agosto 1992	Ley General de Educación. Estado, Educación y Grupos Étnicos	-La propuesta de Etnoeducación del Consejo Regional Indígena del Cauca -Educación Indígena
Nº 28, noviembre 1992	Ley General de Educación. Educación Preescolar	-El Preescolar: De un nivel asistencial a uno educativo -El área de educación en tecnología: ¿Como educación complementaria? -Experiencias educativas con desmovilizados en Colombia
Nº 29, marzo 1993	La educación: ¿Hacia dónde va?	Proyecto de Ley General de Educación
Nº 31, octubre 1993	Textos Escolares: Un debate necesario	Estímulos a colegios privados: ¿Para servirle a la gente?
Nº 32, diciembre 1993	Juventud y Educación	Autonomía Universitaria y Formas de Gobierno
Nº 52, noviembre 1999	La Evaluación de los Maestros	-Debate educativo: la evaluación de docentes -Evaluación de los maestros para la calidad de la educación -Hacia una política de evaluación de la práctica pedagógica en Colombia
Nº 54, septiembre 2000	Nuevo Sistema Escolar. ¿Autonomía o Autofinanciación? <i>¿Qué es el Nuevo Sistema Escolar?</i>	-Declaración de Dakar sobre la educación mundial -Dakar: más de lo mismo -Sobre autoritarismo, docencia y el estado precario de la modernidad en Colombia

Nº 55, noviembre 2000	Neoliberalismo y Educación	-Neoliberalismo y profesorado -El contexto de las políticas: globalización y sentido de la política social - Neoliberalismo a todo máquina
Nº 56, marzo 2001	La Evaluación por Competencias	-Las Competencias: vino viejo en odres nuevos -Debate educativo: las pruebas de Estado y la Evaluación por Competencias
Nº 57, julio 2001	Autonomía Escolar y Libertad de Cátedra. El XVIII Congreso de FECODE frente a las Políticas Educativas	-Autonomía Escolar y Educación Pública -El significado de la libertad de cátedra -Autonomía curricular y transformación cualitativa de la Escuela
Nº 58, octubre 2001	El 012: Encrucijada de la Educación pública. El recorte de las transferencias: arremetida neoliberal contra la inversión social	-Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública -Carta de FECODE al Ministro de Hacienda -Acto legislativo 012: Estímulo al financiamiento basado en la demanda
Nº 60, junio 2002	Nuestra Educación: ¿Buena o Mala? La calidad de la Educación: La brecha entre pública y privada	-Debate educativo. Nuestra educación: ¿buena o mala? -La calidad de la educación: ¿Cuál y para qué? -El Decreto 2912: inconveniente y perjudicial para el desarrollo académico de la Universidad pública
Nº 61, septiembre 2002	La contrarreforma en marcha Debate Educativo: El nuevo Estatuto de Profesionalización Docente La Educación pública en la encrucijada: arrasada la Carrera Docente	-Organización mercantil y privatización de la Educación: la mano dura de la Ley -El nuevo estatuto Docente un instrumento de control y sanción -La Evaluación Escolar y el Decreto 230. -Educación y diversidad cultural
Nº 62, abril 2003	La revolución Educativa: más de lo mismo La "Revolución Educativa": continuidad y contrarreforma La Revolución Educativa frente al pacto internacional de Derechos Humanos	-Objetivos específicos, indicadores de logros y competencias: ¿y ahora estándares? -Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral. A propósito de los decretos 1850 y 3020 -Sentido y pertinencia del movimiento pedagógico
Nº 63, junio 2003	Estándares Curriculares ¿Adiós a la diferencia y a la autonomía escolar? Convocatoria al II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública. Movilización Nacional por la Defensa de la Educación Pública	-Estándares curriculares: ¿inofensivos? -¿Que debe aprehender un estudiante hoy? -Los estándares y las competencias: la ley de la "libertad de empresa" -FECODE en el Foro Social Mundial Temático -Foro Mundial de Educación: Educación y Transformación -Las Escuelas Normales en la encrucijada

Nº 64, septiembre 2003	La Educación Pública: Derecho Fundamental El Derecho a la Educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	-Fundamentos jurídicos y políticos del derecho a la educación -El caso de la educación pública en el contexto de la globalización capitalista -Hacia un proyecto educativo nacional autónomo -Desplazamiento y conflicto en la escuela
Nº 65, junio 2004	Evaluación de docentes Los tratados de libre comercio y la educación pública. El CONPES 77 y la ejecución de las políticas neoliberales en educación	-Un nuevo mapa político: otra oportunidad para la educación pública -La "evaluación del desempeño" de los docentes: ataque a la estabilidad y a la autonomía -El derecho a la educación en Colombia. Informe de la Relatora Especial de la ONU
Nº 68, junio 2005	Riesgos y desafíos de la profesión docente Hacia el Estatuto Docente Único. Una sociedad sin maestros, una sociedad sin futuro. ¿Qué significa ser docente hoy?	-La profesión docente: entre banqueros y pedagogos -La despedagogización y la desprofesionalización: parte de la propuesta -De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina
Nº 70, febrero 2006	Se profundiza la crisis de la educación pública Candidatos a presidencia y senado: propuestas para la educación en Colombia.	-Balance de la "Revolución Educativa": -Recortes a las transferencias y la financiación de la Educación Pública -La deserción escolar en Colombia -Llamamiento a retomar la autonomía escolar consagrada en la Ley general de Educación, 1994 -Alarmante panorama de la Educación Superior Pública
Nº 71, mayo 2006	FECODE opina sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC)	-La educación colombiana en el TLC -Elementos para el Estatuto Único de la profesión docente -Declaración para las Delegaciones de la VI Conferencia Ministerial de la OMC sobre el "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios" AGCS y la Educación.
Nº 72, agosto 2006	El Contenido de la Educación	-El control sobre los contenidos de la Educación: atentado contra autonomía escolar -Implicaciones sociales y políticas del control y empobrecimiento de los contenidos de la Educación -La enseñanza de dos áreas estratégicas: la historia y la geografía -Las Ciencias sociales: Ciencias ocultas de la Educación

Así las cosas, las promesas emancipatorias de la Constitución de 1991 y, en especial, del proceso previo de la ANC, comenzaron a ser confrontadas con las acciones cotidianas de los gobernantes de tur-

no. Para Herrera e Infante, la Constitución de 1991 planteó el Estado Social y de Derecho como meta política alcanzable para el país, sobre la base de un orden democrático de carácter incluyente presentado como “alternativa viable para demostrar en la práctica política las bondades de la democracia participativa y superar, de una vez por todas, los viejos males de la cultura política colombiana, como son el clientelismo, la corrupción, la violencia como mecanismo para resolver los conflictos, la exclusión política, entre otros” (2003, p. 28). Para el gremio educativo, según los mismos Herrera e Infante (2003), continúa vigente el reto de contribuir a crear una nueva cultura de la participación política, contando con las comunidades educativas y sus formas particulares de organización.

En 2001 la FECODE, a raíz de los conflictos relativos al PNSE y al o12, convocó a un paro nacional indefinido del magisterio que se extendió entre el 15 de mayo y el 20 de junio.<sup>22</sup> Toda esta fase del gobierno Pastrana es considerada como “años de resistencia a la política educativa”. Según declaraciones de integrantes de la FECODE que en su momento pertenecían al MOIR, “[...] Este gobierno no ha cesado en su empeño de privatizar la educación a través del recorte sistemático de sus recursos; profundizar en forma absoluta su municipalización y plantelización; desconocer la educación media y el preescolar como niveles educativos con los cuales la Nación tenga obligaciones financieras y arrasar derechos ancestrales del magisterio en materia de estabilidad laboral, escalafón, estatuto docente y régimen pensional; aplicar, en forma simultánea, toda una contrarreforma educativa para enterrar los avances logrados hace seis años con la ley general de educación” (Revista Digital *Deslinde*, s/d).

Demandada ante la Corte Constitucional La Ley 508 de 1999, que establecía el Plan de Desarrollo Pastrana, la sentencia de inconstitucionalidad llegó un año después, “el mismo día que el gobierno expidió el decreto 955 para mantener artificialmente vigente la norma que acababa de caerse”; el mencionado decreto corrió igual suerte a fines de ese año, ante lo cual el gobierno, después de haber firmado el Acuerdo

---

22 Véase en [http://64.233.161.104/search?q=cache:e-g2alCyUpQJ:201.245.171.68/1621/articles-86306\\_Archivo\\_pdf1.pdf+fecode&hl=es&gl=co&ct=clnk&cd=94](http://64.233.161.104/search?q=cache:e-g2alCyUpQJ:201.245.171.68/1621/articles-86306_Archivo_pdf1.pdf+fecode&hl=es&gl=co&ct=clnk&cd=94)

Extendido con el FMI del 22 de diciembre, decidió dar cumplimiento al punto número 20 del mismo y, en consecuencia, presentar el proyecto de Acto legislativo 012 al finalizar el año 2000”, proyecto de reforma constitucional que llevó al paro de maestros en mayo de 2001.

“El desarrollo del paro, su fuerza, las portentosas movilizaciones que realizamos y la gran batalla ideológica que libramos contra el gobierno, todos sus aparatos y la gran prensa, muestran a las claras el nivel alcanzado en la contradicción... no valió ni el haber colmado cinco veces plaza de Bolívar; ni las masivas marchas por las carreteras de Colombia; ni la caída de su popularidad (de Pastrana) a niveles jamás vistos por gobierno alguno; ni la ostensible división del Congreso alrededor de la iniciativa; ni los resultados de las encuestas; ni la elaboración de propuestas por parte de FECODE para desarrollar un proceso de negociación” (MOIR, 2001).

Independientemente de que se comparta o no, el análisis del MOIR permite ver cómo se desarrolló el proceso de movilización y protesta de la FECODE y sus filiales, así como los impactos que tuvo sobre el gremio mismo y sobre las relaciones entre el sector educativo oficial y los gobiernos subsiguientes. Dice la Revista *Deslinde*:

“[...] Tras la heroica batalla, voces de desánimo y abatimiento [...] Aprobado el Acto Legislativo, suspendido el paro nacional indefinido buscando un refresco de las fuerzas con miras a emprender la batalla en torno a su reglamentación e implementación, el gobierno desplegó todo su poder para golpear al magisterio y castigarle rudamente su osadía de haberse atrevido a encabezar la descomunal protesta [...]”

En efecto, la administración realizó –con aprobación de la Secretaria de Educación en Bogotá, Cecilia María Vélez, (hoy Ministra) y otros funcionarios nacionales– retención de salarios, oposición a los procesos de reposición del tiempo de paro, apertura de procesos disciplinarios, negativa a las Acciones de Tutela que exigían el reintegro de los salarios descontados.

Para agravar la situación, se inician situaciones de seria confrontación en el seno de las directivas de la FECODE: “cuando se requería la más férrea unidad de la dirección nacional del magisterio [...] surge un debate a nivel nacional a posterior [...] sobre por qué no se firmaron

unos acuerdos con el gobierno o por lo menos una acta de acuerdos y desacuerdos. [...] Del reclamo obcecado y casi lastimero por no haberse hecho una ‘negociación’ con el gobierno, se ha venido pasando, en un malabarismo increíble, a desarrollar una nueva teoría sobre la táctica de movilización y lucha de los trabajadores, encaminada a concluir que *la vía del paro indefinido está agotada*, que es obsoleta, y que la hora llama a ser ingeniosos y astutos. [...] el Magisterio Colombiano tiene que sobreponerse a las adversidades y a la desmoralización... y aprestarse para una lucha decidida en unión de los estudiantes, los padres de familia, los sindicatos de la salud y las organizaciones del Frente Común; bajo el convencimiento de que la educación pública está en peligro y con ella la posibilidad de acceder al conocimiento para millones de colombianos y que los derechos laborales y prestacionales del Magisterio están hoy más que nunca amenazados. [...] ¿Cuáles son entonces nuestras diferencias con [esta] táctica?... no incurrimos en la *falsa contraposición negociación-movilización*; ... afirmamos que no es posible negociación alguna sin una gran movilización que la respalde; ya que al fin de cuentas la negociación es un problema de la correlación de fuerzas. Esta batalla no puede ser otra diferente al paro nacional indefinido” (MOIR, 2001).<sup>23</sup>

## **MAPEO DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL COLOMBIANA EN POLÍTICA EDUCATIVA, 2001-2005**

Se sintetizan a continuación las experiencias consideradas como más relevantes de participación e incidencia de la sociedad civil colombiana entre 2001-2005. Para el ordenamiento se emplean las preguntas investigativas que se precisaron al inicio del estudio:

1. *¿Qué?* Tipo de escenarios: movimientos, campañas, eventos, iniciativas.
2. *¿Dónde?* Alcance territorial: internacional, nacional, departamental, municipal, distrital, local.

---

<sup>23</sup> El escrito está firmado por el “Frente de Educadores Tribuna Magisterial”, algunos integrantes del Comité Ejecutivo de FECODE y de la Junta Nacional.

3. *¿Quiénes?* Actores y sectores involucrados; sociales, educativos, gubernamentales, otros.

4. *¿Para qué?* Lo temático en las demandas de política educativa.

5. *¿Cuándo?* Temporalidad: permanente, circunscrita.

6. *¿Cómo?* Estrategias: convencionales/no convencionales. interlocución, alianza-concertación, movilización; medidas de fuerza: presión, resistencia, oposición, conflicto; otras.

7. *¿Con cuáles resultados?*

Cuadro 12. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa; Colombia 2001-2005:

*Caso 1*, Proceso de resistencia de la FECODE al PNSE

y al Acto Legislativo 012 durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango

### ¿Qué?

PROCESO: Gobierno Pastrana Arango (Partido Conservador)

Proceso de resistencia a Programa Nuevo Sistema Escolar (PNSE)

### ¿Dónde?

Nacional

### ¿Quiénes?

FECODE, distintos sectores - FMI - BM

Gobierno Nacional: Presidente, Congreso, Actores Judiciales y Legislativos regionales y locales

### ¿Para qué?

Posición FECODE: "proceso de dilución de responsabilidades del Estado y de reasignación de funciones dentro del sistema educativo..."

Posición GOBIERNO: "...apoyar la participación de la comunidad en gobiernos escolares, incentivar autonomía de colegios para crear, dirigir y regular sus acciones educativas, mediante procesos de participación real de la comunidad en toma de decisiones, vigilancia social, control y rendición de cuentas, en aspectos académicos, planta de personal y recursos técnicos y financieros".

### ¿Cuándo?

1999-2002 - Con consecuencias actuales

### ¿Cómo?

Connotaciones de resistencia, oposición y conflicto

FECODE: Ley 508/1999 demandada ante Corte Constitucional.

Presión, movilización, paro indefinido mayo-junio de 2001.

GOBIERNO: Congreso aprueba Plan Nac. Desarrollo "a pupitrero".

Sentencia de inconstitucionalidad Corte, más de un año después.

Propone Reforma Constitucional al "caerse" Ley del Plan por inconstitucionalidad.

Firma acuerdos con FMI.

"Romperle espinazo a FECODE"; despliega poder para golpear al magisterio: despidos, descuentos sala riales.

No acepta ninguna negociación, sino respaldo de FECODE a Acto Legislativo 012.

### ¿Con cuáles resultados?

Acto Legislativo 012 aprobado por el Congreso. FECODE levanta paro nacional indefinido.

"Batalla" pasa a terreno de reglamentación e implementación del 012/2000.

Divisiones y tensiones al interior de Federación bajo la pregunta: "¿la vía del paro indefinido está agotada?"

Dos posturas en tensión 1) negociar, buscar formas alternativas de lucha; 2) llevar la "batalla" hasta sus últimas consecuencias, volver al paro indefinido.

## Cuadro 13. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa; Colombia 2001-2005:

### Caso 2, II Foro nacional en Defensa de la Educación Pública, FECODE-CEID

#### ¿Qué?

Proceso / Evento  
II Foro Nacional en defensa de la educación pública  
"Por el derecho a la educación pública de calidad, gratuita, obligatoria y a cargo del estado"  
Movilización social y democrática por la educación

#### ¿Dónde?

Nacional  
Invitados Internacionales

#### ¿Quiénes?

Convocan:  
FECODE y CEID; Universidad Pedagógica Nacional; Expedición Pedagógica Nacional; Universidad Distrital; Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE); Escuelas Normales; Instituto de Estudios Sociales; SENA; Central Unitaria de Trabajadores, CUT; Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD); Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); Asociación de Profesores Universitarios (ASPU); Unión Sindical de Docentes Directivos (USDE); Escuela Nacional Sindical; Corporación Viva la Ciudadanía; Planeta Paz; Mesa de Trabajo por el Derecho a la Educación; Fundación Nueva República; Tercer Milenio; CONFENALPADRES; CODEMA; CANAPRO; COTRADECUN; Corporación Colombiana de Teatro; Teatro La Candelaria; Organización de Comunidades Negras (ORCONE); Escuela Juvenil Comunitaria; Planeta Cristal - Colectivo Sin Espacio; Iglesias; Organización Escuela - País (Abierto a Convocantes)

#### ¿Para qué?

Movilización Social y Democrática por la Educación"  
-Objetivos del Foro:  
Construir acuerdo nacional sobre la defensa a la educación pública mediante movilización social, propuestas de políticas públicas y el derecho a la educación.

#### -Objetivos específicos:

1- amplio debate sobre políticas del modelo neoliberal, impuestas al país, América Latina y el Caribe;  
2- defender vida, dignidad, profesión docente, pedagogía como dimensiones de calidad educación;  
3- presentar propuestas de políticas educativas alternativas, profundizar proceso de reconstrucción del Movimiento Pedagógico y acordar un pliego educativo nacional

#### Ejes temáticos del Foro:

1- política Educativa en el marco de la globalización, neoliberalismo, ALCA y acuerdos bilaterales;  
2- educación como derecho;  
3- situación de la educación pública; calidad de la educación.

#### ¿Cuándo?

Bogotá, D. C., 2, 3 y 4 de octubre de 2003

#### ¿Cómo?

-Convocatoria amplia, abierta  
- Estrategia de proceso: foros preparatorios institucionales; lanzamiento nacional; foros municipales, departamentales y regionales; reunión de CEID regionales; inscripción, clasificación ponencias

#### ¿Con cuáles resultados?

-1300 asistentes  
-Participan todas las regiones del país, sector educativo y social  
-Convergencia de organizaciones sociales en apoyo al Foro  
-Foros pre-paratorios exitosos  
-Participan de las comunidades educativas y académicas, y autoridades locales con ponencias  
-Asiste Relatora ONU para Derecho a Educación  
-Se elabora *Manifiesto* de 12 puntos como plan de acción.

## Cuadro 14. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa Colombia; 2001-2005:

### Caso 3, Campaña por el derecho a la educación, Plataforma DESC

#### ¿Qué?

Proceso: Campaña colombiana por el derecho a la educación 2003-2004

Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo: Plataforma DESC

#### ¿Dónde?

Internacional Nacional Regional. Capítulos Regionales: Costa Atlántica, Bucaramanga, Antioquia, Ibagué, Neiva, Meta, Bogotá, Valle

#### ¿Quiénes?

Sociales y Educativos:

La Plataforma es "plural, convergente y autónoma de organizaciones de la sociedad colombiana... busca promover acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales e institucionales [por]... un estilo de desarrollo [que] profundice democracia y promueva respeto integral de los Derechos Humanos."

Integrada por 120 organizaciones de distinta naturaleza: Regionales, barriales, comunitarias, indígenas, campesinas, de mujeres, entre otras: AFRODES, ASFADDES, CENSAT Agua Viva, Proniñez, ATI, Casa de la Mujer, Colectivo de Abogados José Alvear, Comisión Colombiana de Juristas, CEDAVIDA, CEPECS, CINEP, CODHES, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CORPADEC, CORPADES, CEDECIS, Con-Vivamos, Combos, Mujeres y Economía, Compromiso, Corporación Región, CRIC, CRIT, CUT, ENDA, ENS, FEDES, FEDEVIVIENDA, FIDHAP, Foro Costa Atlántica, Foro Nacional por Colombia, FUNCOP, FUNDAC, Fundación Mujer y Futuro, FUNDEMOS, FUNSAREP, GAP, HÁBITAT AVP, ILSA, INES, IPC, ISMAC, JTC, MINGA, Movimiento Cimarrón, Mujeres Que Crean, OIA, OIK, ONIC, Pastoral Social Villavicencio, PCN, Pencia de Zábila, Propaz, Red de Mujeres Chocoanas, REDEPAZ Antioquia, Ruta Pacífica de Mujeres; EDUMAG, SINTRACIHOBÍ, TEKNOS; Tierra de Esperanza; Vamos Mujer; Viva La Ciudadanía.\*

#### ¿Para qué?

Dimensiones de la campaña

1. Cultural: Reconocimiento social y cultural de la educación como derecho y como bien público

2. Política: Exigibilidad del Derecho; Ley Estatutaria

3. Comunicativa y pedagógica: El Derecho a la educación como noticia en medios masivos y alternativos y como contenido educativo en formación de maestros y comunidades.

Características de la campaña:

-Nacional con expresión regional; -Concertada con otras instituciones y organizaciones; -Articulada a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (PIDHDD) y al Foro Mundial de Educación; -Combinación de diferentes escenarios de visibilización en las tres dimensiones: cultural, política y comunicativa.

#### ¿Cuándo?

Años 2003-2004

#### ¿Cómo?

Actividades

•Visita Relatora especial Naciones Unidas para el Derecho a la Educación; •Articulación a concertación nacional Movilización Social por la Educación; •Mesas regionales permanentes por el Derecho a la educación; •Foros regionales y Foro nacional; •Formación y promoción del contenido del Derecho a la Educación (Curso nacional, participación en eventos, materiales comunicativos y pedagógicos); •Promoción de la exigibilidad social, política y jurídica.

#### ¿Con cuáles resultados?

-Articulación nacional e internacional en torno al tema educativo. Posicionamiento social del tema educativo. Visita Relatora ONU. Elaboración y amplia difusión del Informe de la Relatora. Informe de la Relatora ONU con intensa apropiación social. Ministra de Educación desconsidera el informe. -Informe es base de políticas, análisis, estudios, informes sobre Derecho a la Educación en Colombia.

\* <http://www.plataforma-colombiana.org/quienes.htm>

## Cuadro 15. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa Colombia; 2001-2005: Caso 4, Movilización social por el derecho a la educación

### ¿Qué?

Proceso: Movilización social por el derecho a la educación (MSE)

### ¿Dónde?

Nacional . Mesas regionales

### ¿Quiénes?

Integrantes Sector Educativo y Sector Social FECODE; CEID-FECODE; Expedición Pedagógica Nacional; Campaña Nacional por el Derecho a la Educación - Plataforma Colombia de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo DESC; Planeta Paz; Corporación Viva la Ciudadanía; Mesa Permanente por el Derecho a la Educación Bogotá; Instituto para la Pedagogía de la Paz y el Conflicto Urbano, Universidad Distrital; Fundación Nueva República; Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU); Federación Nacional de Profesores Universitarios (FNPU); Comisión Colombiana de Juristas; Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEUS); Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (ANDES); Central de Trabajadores de Colombia (CTC); Central Unitaria de Trabajadores (CUT); Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM) Colombia; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Central; Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Unión Sindical de Docentes Directivos (USDE); CODEMA; CANAPRO; COTRADECUN; Red Universitaria por la Paz (UNIPAZ); Corporación Opción Legal; Confederación Nacional de Federaciones y Ligas de Asociaciones de Padres de Familia (CONFENALPADRES); Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Corporación Tercer Milenio; Organizaciones que trabajan por Etnoeducación Afrocolombiana, Grupo CEUNA; Escuela Pedagógica Experimental (EPE); Fundación Centro de Promoción Ecuménica y Social (CEPECS); Asociación Distrital de Educadores (ADE).

### ¿Para qué?

- El nuevo lugar de la educación en la sociedad

; •Estándares y competencias como reorientadores del proceso escolar; •Pedagogía y profesión docente en el nuevo contexto educativo; •Calidad de la educación; •TLC y Educación; •Ley Estatutaria de Educación; •“Proyecto Educativo Nacional Alternativo”\*; •Confronta modelo educativo sustentado en políticas neoliberales... ; •Es proyecto distinto al de dominación, exclusión y domesticación social, que diseña estrategias desde las condiciones globales o mundiales... ; •Rescata desde la sociedad (no desde el Estado) una educación para la soberanía popular; elabora pedagogía propia para recuperar al educador como sujeto y protagonista en la escuela... ; •Debe construirse sobre lógica político-filosófica humanista y no sobre lógica del mercado... ; •No es postura hegemónica, debe reconocer diversidad étnica, regional y la pluralidad histórica y cultural de los pueblos; el respeto a lo ecológico, lo natural y ambiental; la perspectiva de género.

### Etnoeducación afrocolombiana

-En legislación educativa especial para comunidades afrocolombianas existe normatividad, pero poca aplicación real de política; •Maestros afro con propósito de construir proyecto de “Educación Propia”; •Propuesta de educación intercultural con la “Cátedra de Estudios Afrocolombianos” (existente ya), pero entidades territoriales hacen caso omiso de normatividad; •Comunidades no cuentan con la suficiente información para reclamar y hacer propuestas de educación propia; •La tarea: proponer nuevas pedagogías, modelos, enfoques.

### ¿Cuándo?

Desde 2003 a la fecha

### ¿Cómo?

Agenda Nacional y Agendas Mesas Regionales Secretaría Técnica

### ¿Con cuáles resultados?

Debilitamiento paulatino de la articulación nacional. Sigue activa Mesa Bogotá

\* Reflexiones de la Mesa Bogotá

## Cuadro 16. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa Colombia; 2001-2005: *Caso 5, Expedición Pedagógica Nacional*

### *¿Qué?*

Proceso: Expedición Pedagógica Nacional\*

### *¿Dónde?*

Proyecto Nacional: Iniciativa de la Universidad Pedagógica Nacional, como gestora del proyecto "Apoyo a Redes e Investigación Pedagógica" que permitió ponerla en marcha

Regiones Expedicionarias: 1) Caribe: departamentos Atlántico, Magdalena, Cesar y Córdoba; Bolívar y Sucre... incluyen las Rutas de Normales y Afrocaribe; 2) Centro: Bogotá, departamentos de Cundinamarca, Casanare, Boyacá y Tolima. incluye Rutas de Normales y Afrobogotá; 3) Eje Cafetero y Antioquia: departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Antioquia; 4) Nororiental: Santander, Magdalena Medio, incluyendo ruta de Normales; 5) Sur: departamentos de Caquetá y Huila; 6) Suroccidente: departamentos de Cauca, Nariño y Valle; incluye la Ruta Afrocauca.

### *¿Quiénes?*

Estado y Sociedad Civil.

Maestros y maestras en todo el territorio nacional. Por tratarse de una movilización social ... está abierta a la participación de todas las organizaciones del sector estatal y privado que lo deseen.

...La Expedición Pedagógica es un programa del Plan Decenal de Educación, recogido en el Plan de Desarrollo Educativo del actual gobierno, cuya realización comenzó a ventilarse desde los primeros años del Movimiento Pedagógico.

### *¿Para qué?*

"...Se define como una movilización social de carácter pedagógico que tiene por objeto realizar una nueva mirada sobre la educación, especialmente sobre las instituciones educativas y el quehacer de los maestros. La Expedición Pedagógica es una movilización social porque entraña participación ciudadana y comunitaria, encuentro, deliberación y compromiso de diversos sectores y organizaciones de la sociedad. Es una movilización pedagógica porque sus protagonistas principales son los maestros y porque sus ha-

\*<http://www.pedagogica.edu.co/index.php?inf=778>

llazgos, enseñanzas y conclusiones enriquecerán sus saberes y prácticas pedagógicas. Es también pedagógica porque los asuntos de los que se ocupa son los objetos de estudio de la pedagogía y porque será la disciplina pedagógica la orientadora de su desarrollo y la primera beneficiaria de los saberes que esta produzca. Por su carácter esencialmente pedagógico, los maestros, los investigadores, las instituciones educativas, y en especial las instituciones formadoras de maestros serán los protagonistas principales de la Expedición. Las organizaciones académicas (asumen) la organización de viajes, preparación de viajeros y organización de las actividades que se programen en su ejecución. También serán las responsables de la sistematización de la información obtenida y la socialización de resultados."

Regiones Expedicionarias:

"La región entendida como un espacio geográfico con identidades sociales y culturales. ...a la Expedición le interesa identificar, explorar y poner en contacto, las formas organizativas de los maestros, las prácticas y experiencias pedagógicas, las investigaciones o indagaciones de los maestros y los criterios y prácticas de la formación de educadores. Es decir, la Expedición se fundamenta en el deseo de romper las 'insularidades' de la educación, de las que tanto hemos hablado."

### *¿Cuándo?*

El Plan Decenal de educación 1996-2006 la incluye como una de sus iniciativas. La Universidad Pedagógica Nacional la incluye en su "Proyecto Político Pedagógico de la Educación Colombiana", 1998-2003

### *¿Cómo?*

"Reconocimiento de la diversidad del país punto de partida del reconocimiento de nuestra riqueza... apuesta por la región como referente cultural constituye punto central de la Expedición".

### *¿Con cuáles resultados?*

"... aportar desde la educación a la construcción de Nación, esa nación pluriétnica y pluricultural de la que habla la Constitución".

## Cuadro 17. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa Colombia; 2001-2005:

### Caso 6, "Educación Compromiso de Todos", Agenda Ciudadana

#### ¿Qué?

Proceso

Proyecto: "Educación Compromiso de Todos"

Agenda ciudadana de educación.

Herramientas para una política pública en educación - 2006\*

Fundación Corona-Área Educación:

Su propósito es "contribuir al desarrollo del sector educativo para garantizar la calidad y la cobertura universal en educación inicial, básica y media" .

Considera la educación de buena calidad como "factor clave para impulsar el desarrollo económico, construir una sociedad con igualdad de oportunidades para todos y fortalecer la convivencia armónica y una democracia activa.

Fundación Corona tiene entre sus propósitos fundamentales aumentar el acceso de los más pobres a la educación básica y media, y mejorar la calidad de la educación que reciben."\*\*

#### ¿Dónde?

Nacional

#### ¿Quiénes?

Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Corporación Región

Inicia en 1998; en 2002 UNICEF y Corporación Región, se unen... alianza que impulsa el Proyecto con aportes de docentes, padres de familia, estudiantes y otros grupos de interés; colaboración de expertos y centros de conocimiento; y entidades responsables de políticas públicas educativas en hacer más transparente su gestión (MEN, SED).

Fundación Corona es privada, sin fines de lucro; apoya y financia iniciativas que contribuyan a fortalecer la capacidad institucional del país en cuatro sectores sociales estratégicos: educación, salud, desarrollo empresarial y desarrollo local y comunitario.

Creada en 1963 por la Familia Echavarría Olózaga, empresarios colombianos ligados a industria del

país a través de "Corona", empresa dedicada principalmente a la manufactura y comercialización de productos cerámicos.

Fundación Corona entiende su labor como apoyar programas y proyectos innovadores y de impacto, para contribuir a mejorar condiciones de equidad y pobreza en Colombia.

#### ¿Para qué?

"El proyecto tiene como propósitos contribuir a la construcción de opinión pública sobre el desarrollo de la educación en el país y posicionarla como un tema estratégico en el logro de los objetivos nacionales".

"La primera versión de la Agenda recogió la opinión de los ciudadanos sobre la educación durante el periodo 1998-2001 (administración Pastrana)". Luego recopila expresión ciudadana entre 2002 y 2005 (gobierno de Álvaro Uribe Vélez).

El Proyecto comparte la convicción de que es fundamental que la sociedad participe en la construcción de las políticas públicas sobre educación. Pero se trata de lograr que dicha participación sea activa y cualificada de manera que genere mayor apropiación y control social del sistema educativo.

...El principal interés de los colombianos durante estos cuatro años(2002-2005) fue la calidad de la educación que están recibiendo los niños y jóvenes de cinco a diecisiete años... para 2004 y 2005 se observa una disminución global en la calificación de la gestión en educación del actual gobierno [...] En general, los encuestados consideran la gestión educativa del gobierno como buena en comparación con el gobierno anterior por mayor prioridad a educación y aumento de cupos.

Aspectos negativos de la gestión: malas condiciones laborales de educadores; no mejoramiento de infraestructura colegios; ineficiente distribución de los recursos para educación.

Participantes resaltan que falta fortalecer inversión en las instituciones oficiales... para estar al nivel de buena educación privada los colegios oficiales deben contar con la mejor infraestructura y tecnología posible; es necesario también aumentar incentivos y estímulos a docentes oficiales para atraer a personas más capacitadas a la profesión.

Propuestas en calidad: -que la educación sea tema principal de agenda política; -esfuerzos para alcanzar educación de excelencia; -ajustar la calidad a parámetros internacionales.

El 67 por ciento consideró que la educación del país es mediocre. ¿Por qué nunca un gobierno mantiene las acciones de sus predecesores que han dado frutos? ¿Cuál es el propósito de la educación en Colombia? ¿Más estudiantes no resultará en más estudiantes mediocres si continúa el problema de baja calidad? (preguntas de participantes).

-Críticas en gestión: -ausencia de políticas educativas o falta de difusión; -precaria planeación a largo plazo; -limitado conocimiento de la realidad del país; mínima preocupación por educación pública, se confunde lo público y lo privado; -no existen políticas visibles de educación

Propuestas Ciudadanas: -Planificar para el futuro; -Involucrar a la sociedad en formulación de políticas educativas para construir consensos con gobierno; -Invertir más en educación; -Crear sistemas de créditos y becas para permitir acceso de todos los colombianos a cualquier nivel educación; Garantizar recursos justos para pago obligaciones pensionales de trabajadores de la educación e identificar la responsabilidad estatal en garantizar los recursos para educación”\*\*\*

### ¿Cuándo?

Creado en 1998

### ¿Cómo?

...El Proyecto convoca y recoge la expresión de los colombianos mediante mecanismos de participación ciudadana como consultas a través de Internet, correos electrónicos, encuestas y opinómetros que se realizan mediante El Tiempo, entre otros.

Los resultados de esta participación se reflejan en la Agenda Ciudadana de Educación..”

Varios grupos de interés y distintas personas han aportado su visión para este producto de la expresión ciudadana, no sólo internautas y lectores de los productos que publica el Proyecto, sino docentes, rectores, estudiantes, padres de familia, expertos en educación, trabajadores del sector y ciudadanos del común.

Boletín Institucional Educación Compromiso de Todos, recoge debates más recientes promovidos por el proyecto; informa a públicos interesados en el sector sobre temas estratégicos de educación... circula trimestralmente.”

### ¿Con cuáles resultados?

Encuesta de percepción ciudadana sobre la educación, 2004.

A través del proyecto los colombianos han podido expresar sus percepciones y necesidades en educación y ejercer control social sobre las políticas educativas propuestas desarrolladas por los gobiernos nacionales. Estos, por su parte, han encontrado un canal para comunicar sus propuestas, logros y desafíos a la ciudadanía y para fortalecer una cultura de rendición de cuentas sobre las gestiones estatales en educación.

El resultado de la Agenda Ciudadana de Educación no es representativa del país, pero se trata de un documento indicativo de la opinión de quienes viven cotidianamente la educación.

\* [www.Fundacióncorona.org.co/educacion/proyecto\\_educacion\\_comptodos.htm](http://www.Fundacióncorona.org.co/educacion/proyecto_educacion_comptodos.htm) - 44k

\*\* Proyecto Educación Compromiso de Todos”, en su sitio web: <http://www.fundacióncorona.org.co/educacion/publicaciones2.htm>

\*\*\* [http://www.Fundacióncorona.org.co/educacion/proyecto\\_educacion\\_comptodos.htm](http://www.Fundacióncorona.org.co/educacion/proyecto_educacion_comptodos.htm)

## Cuadro 18. Procesos, escenarios y actores de la sociedad civil orientados a incidir en la política pública educativa Colombia; 2001-2005:

### Caso 7, "Semana de Acción Global por la Educación"

#### ¿Qué?

Proceso / Evento: Semana de Acción Global por la Educación, Colombia\*

#### ¿Dónde?

Internacional / Nacional

#### ¿Quiénes?

Sociales y Educativos:

organizaciones internacionales asociadas a Naciones Unidas: UNESCO Y UNICEF, se comunican con Ministerios de Educación de los países para que promuevan y apoyen la realización de la semana en cada país.

Convoca a políticos y decisores de política educativa...

En Colombia, la semana es coordinada por la Campaña por el Derecho a la Educación promovida por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y por la Campaña educar para no discriminar promovida por la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM).

Organizaciones Nacionales: • Corporación Juan Bosco; • Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); • Fundación Propaz; • Mesa regional de organizaciones sociales (Tolima) Pastoral Social y Capítulo regional de la Plataforma DESC (Meta); • REPEM; • Plataforma DESC; • CEPECS Proyecto Aurora; • Planeta Paz; • Pastoral Social, Barrancabermeja; • Corporación Compromiso, Bucaramanga; • Corporación Región, Antioquia; • Instituto Popular de Capacitación (IPC), Antioquia; • Expedición Pedagógica, Antioquia

#### ¿Para qué?

Promovida por la Campaña Mundial por la Educación, creada en 1999:

Objetivos: • Promover educación como derecho humano fundamental; • Mostrar estado vulnerable del derecho, según sentencias de Corte Constitucional Colombia; • Difundir Informe de Relatora especial de Naciones Unidas para el

Derecho a la Educación (visita oficial a Colombia, octubre de 2003)...; • Mostrar que el derecho a la educación no se garantiza en Colombia, a pesar de normatividad internacional y nacional existente.; • Mostrar que la globalización cultural y económica se da de manera desigual entre continentes y países... África y América Latina tienen déficits serios en acceso y calidad, no entendida sólo para competitividad económica, sino fundamentalmente para fines de pertinencia cultural y aceptabilidad social.; • Difundir y promover la movilización y la presión social para que los gobiernos nacionales cumplan compromisos y metas adquiridas en Conferencias Mundiales de educación: Jomtiem (Tailandia), 1990; Dakar (Senegal), 2000. En este último se vio avance significativo en escolarización primaria, pero no eran suficientemente aceptables los avances en educación secundaria y superior, inclusión de las mujeres en sistema escolar, educación de adultos, asignación de presupuesto gubernamental para financiamiento y en calidad de la educación.

#### ¿Cuándo?

Colombia, 19 a 25 de abril de 2004

Se realiza la Semana de Acción Global por la Educación simultáneamente en todos los continentes y países que se han unido a esta actividad definida para 2004 como Gran Cabildeo por la Educación.

Realizar la semana en todo el mundo en las mismas fechas, para lograr mayor impacto mundial y fuerza de movilización, favorecer cubrimiento de los medios.

#### ¿Cómo?

1) Cabildeo Nacional: Evento en el Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales el Martes 20 de Abril... Presentar resultados de Mapas de Niñas y niños sin escuela o sin posibilidades de buena educación, realizados en talleres previos con organizaciones y comunidades...

-Presentar y entregar a Concejales, Diputados y Congresistas Informe y recomendaciones de Re-

ladora especial Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (Katarina Tomasevski)

2) Regreso de Políticos a la Escuela. Actividades en instituciones educativas, invitando Concejales, Diputados, Representantes y Senadores para que conozcan un contexto barrial y escolar específico...

3) Un mensaje al Presidente, Ministro y Secretarías/os de educación. Conseguir que mucha gente envíe un mensaje durante la semana: Cartas, fax, correo electrónico. ...se les solicita garantizar el derecho a la educación y brindar a cada niña y niño la oportunidad de ir a la escuela y obtener una educación de calidad.

4) El Mapa de Niñas y Niños sin escuela o sin posibilidades de una buena educación, recoge información específica de la situación concreta de barrios y comunidades...

#### *¿Con cuáles resultados?*

Difusión de Informe Colombia, Relatora Naciones Unidas por el Derecho a la Educación.

La semana se articula a agenda de la Movilización social por la Educación, concertación nacional de 20 organizaciones que tienen presencia en diferentes regiones del país.

\* [www.plataforma-colombiana.org](http://www.plataforma-colombiana.org); Ramón Moncada, coordinador Campaña Colombia, Corporación Región Medellín.

**Cuadro 19. Otras organizaciones que tienen incidencia sobre la política pública educativa en Colombia**

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
1	Fundación Asociación Privados del Opus Dei Para la Enseñanza (ASPAEN)	Asociación de colegios privados del Opus Dei	Iglesias	<p>“...Fundación sin ánimo de lucro, que promueve, dirige y asesora Centros y Proyectos Educativos, en procura permanente de la más alta calidad educativa, mediante la aplicación de nuestro enfoque de Educación Integral Personalizada, de inspiración cristiana.” El proceso formativo de los alumnos se cumple en estrecho vínculo con los padres de familia y, por tal razón, la orientación y formación de estos es parte principal de nuestro modelo educativo.</p> <p>“La Asociación Para la Enseñanza (ASPAEN), fue fundada en 1964 gracias al aliento del fundador del Opus Dei, San Josemaría Escrivá de Balaguer...”</p> <p>Los colegios de ASPAEN tienen una clara identidad cristiana, con carácter netamente profesional y espíritu laical, en los que, a petición de los promotores, la Prelatura del Opus Dei facilita la asistencia espiritual.</p>

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
2	CONA-CED	Confederación de Colegios Católicos de Colombia	Iglesias	<p>-Confederación Nacional Católica de Educación.</p> <p>-Misión: Confederación Nacional de Instituciones educativas católicas, que animadas por las exigencias del Evangelio y del Magisterio de la Iglesia, educamos con calidad, para la formación integral de hombres y mujeres al servicio de los demás, para la construcción de una sociedad justa y humana y para la edificación de la Iglesia.</p> <p>-Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Análisis de la realidad y producción de pensamiento, a través de foros educativos permanentes y otros espacios de reflexión.</li> <li>. Acompañamiento y apoyo a las Federaciones, a las Coordinaciones Provinciales y a las Coordinaciones Diocesanas de Educación.</li> <li>. Profesionalización y desarrollo de la idoneidad de los educadores con programas de actualización y con incentivos que desarrollen su creatividad, innovación y calidad de vida.</li> <li>. Desarrollo de la gestión de la Confederación a través de la modernización, participación y la calidad integral.</li> </ul>
3	ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades	Asociación sin fines de lucro	<p>Agrupar todas las universidades del país, públicas y privadas. Su propósito central es servir de espacio permanente de reflexión sobre el presente y el futuro de la universidad colombiana, establecer un vínculo entre las universidades y el gobierno nacional, realizar investigaciones académicas sobre educación superior, promover la extensión universitaria y por ende la educación continua, realizar la gestión pertinente para fomentar el desarrollo académico, conformar redes temáticas, prestar servicios de información y mantener relaciones interinstitucionales e internacionales.</p> <p>Propende por la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza, aprendizaje, cátedra e investigación cultural, científica y tecnológica; el alto nivel académico y la idoneidad de los estudios universitarios; la conciencia de responsabilidad con la sociedad colombiana y con el orden institucional democrático; la vinculación universitaria al análisis de los problemas nacionales y regionales y el estudio de sus soluciones; además, fomenta la solidaridad activa entre las entidades afiliadas alrededor de los propósitos anteriores. La Asociación cuenta entre sus afiliadas con 75 instituciones de educación superior, públicas y privadas, en todo el país.</p>

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
4	ASCOFA-DE	Asociación Colombiana de Facultades de Educación		<p>Autor: Universidad del Magdalena  <a href="http://www.universia.net.co/noticias/masnoticias/ascofade-seconsolidacomocomunidadacademica.html">http://www.universia.net.co/noticias/masnoticias/ascofade-seconsolidacomocomunidadacademica.html</a></p> <p>Durante el Segundo Congreso Nacional “Profesión docente: estado actual y proyecciones”, organizado por la Universidad del Magdalena, se destacó la trascendencia de la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE), la Ministra de Educación Nacional, considera que la Asociación aporta en torno a la reflexión para reorientar los programas y políticas en la formación de educadores; La presidenta de la asociación resaltó que los temas a abordar “tienen que ver con las políticas públicas en educación que plantean serios retos para el análisis a los educadores, se sustenta en reformas educativas cuyos propósitos se expresan de manera contradictoria...” ASCOFADE trabaja en la autorregulación y autoevaluación de programas y en procesos de acreditación y de registro calificados; está interesada en avanzar más en procesos de investigación; crear redes nacionales y alianzas estratégicas, así como en superar la alta concentración de capacidades investigativas y formativas de las universidades del centro del país.</p>
5	ASPU	Asociación Sindical de Profesores Universitarios	Gremial	<p>Ha propuesto debates sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La financiación de la universidad pública por parte del Estado;</li> <li>• La defensa de la Autonomía Universitaria en lo académico, administrativo y financiero;</li> <li>• Las condiciones de trabajo, de seguridad social en salud y pensiones de docentes, empleados y trabajadores, como elementos de la calidad;</li> <li>• Impacto negativo del Decreto 1279/02, sobre los ingresos de los profesores;</li> <li>• Defensa e impulso a la autonomía en salud lograda por la Ley 647;</li> <li>• Defender el Derecho a la Pensión de Jubilación y el Derecho a la Negociación Colectiva.</li> </ul> <p>Constituye y apoya expresiones de inconformidad y resistencia que reivindiquen la dignidad del profesorado, de los estudiantes, de los trabajadores, el derecho a la información, el derecho a intervenir en las decisiones que nos afectan para que la voz de los universitarios sea tenida en cuenta en las decisiones que atañen a la universidad pública. Debemos manifestarnos en contra de la censura en los medios de comunicación y rechazar el tratamiento de orden público, la penalización de la protesta social y la agresión a los campos universitarios.</p> <p>Considera de gran importancia vincularse a la “Movilización social por la defensa de la educación pública” impulsada por FE-CODE y otras organizaciones sociales, con miras a la celebración de una “Constituyente Educativa”, estrechando vínculos con la educación básica y media, integrando proyectos educativos y acordando líneas de acción orientadas a la defensa de la educación pública y de la dignidad de la carrera docente.</p>

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
6	Fundación Empresarios por la Educación ExE	ONG	Empresarios	<p>Bajo el lema “Construcción de mejores condiciones de equidad económica y social”, está conformada por 293 empresarios. En su web anuncian haber captado \$3.151 millones en recursos internacionales para Colombia y “desarrollado una cobertura de 300.000 niños y 239 instituciones educativas beneficiadas por el Programa de Voluntariado Empresarial, que contribuye a mejorar la calidad de la gestión de los colegios oficiales de Antioquia, Caldas, Bolívar y Valle del Cauca.”</p> <p>“El proyecto es ejecutado en alianza con la Fundación Cremhelado y en él participan 320 voluntarios de 125 empresas. Sus aportes en tiempo equivalen a \$1.120 millones anuales. Forma parte de la Red de Corporaciones de Colombia, creada en 2003.</p>
7	Red de Corporaciones de Colombia*	Red de ONG		<p>“...Creada con el ánimo de construir una visión compartida, caracterizada por la complementariedad de saberes y experiencias. Se trata de una alianza que, además de socializar conocimientos y aprendizajes, pretende facilitar la formulación de una iniciativa innovadora de alto impacto social, en la que confluyen diversas competencias multidisciplinarias. En ese sentido, se ha esbozado un Proyecto Integral de Acompañamiento que contribuirá a la construcción social de lo público, bajo los principios de transparencia, responsabilidad, inclusión, equidad y participación.</p> <p>El objetivo fundamental es fortalecer la gobernabilidad e impactar el desarrollo económico y social de un municipio, mediante el mejoramiento de la gestión pública y de las organizaciones ciudadanas, así como de la proyección social del empresariado”.</p> <p>Forman parte de esta Red: Corpoeducación, Corporación Calidad, Corporación Excelencia en la Justicia, Corporación Innovar, Consorcio para el Desarrollo Comunitario, Corporación Transparencia por Colombia, Fundación Empresarios por la Educación, Fundación Ideas para la Paz.</p>
8	Corporación Para el desarrollo de la Educación Básica CORPOEDUCACIÓN	ONG	Muy ligada al MEN	<p>Bajo el lema “Pioneros en innovación y calidad”, se define como “Asociación civil sin ánimo de lucro dedicada a generar conocimiento y propuestas para el mejoramiento de la educación en el país.”</p> <p>“...De participación mixta y carácter privado, creada en 1995 con el fin de buscar caminos y soluciones para fortalecer la calidad de la educación básica en nuestro país”.</p> <p>Dentro de este propósito su tarea es “generar, gestionar y difundir conocimiento útil sobre la educación y elaborar propuestas e instrumentos para incidir efectivamente en el mejoramiento de su calidad”. Aparece publicitada en la web del MEN.</p>

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
9	SOCOL-PE	Sociedad Colombiana de Pedagogía	ONG	La Sociedad Colombiana de Pedagogía tiene como uno de sus objetos esenciales el de aportar a la comprensión y cualificación del campo educativo, pedagógico y cultural del país. Durante los últimos años, ha contribuido a dinamizar el debate académico en el campo de la educación y la pedagogía con diversas elaboraciones. Tiene inscritos ante la SED Bogotá, dos programas de formación de docentes en los campos de “ <i>Ciencias Sociales</i> ” y “ <i>La educación y práctica pedagógica para la infancia</i> ”.
10	Grupo Federici Universidad Nacional de Colombia**	Grupo de investigación		<p>“A finales de los años 70, alrededor del profesor Carlo Federici, se conformó un grupo de investigación sobre la enseñanza de las ciencias... La preocupación por esta temática llevó al establecimiento de relaciones entre los investigadores de este grupo (que terminó llamándose grupo Federici) y los maestros en ejercicio que trabajaban en el nivel de la educación básica.</p> <p>Pronto se puso en evidencia la necesidad de establecer vínculos estrechos entre la investigación educativa y las prácticas pedagógicas y esos vínculos se convirtieron en el eje de un trabajo de los docentes orientado al análisis y solución de problemas y a la construcción de su propia identidad, lo que constituyó el núcleo de lo que se llamó Movimiento Pedagógico.</p> <p>En el proceso de desarrollo de este movimiento pedagógico surgió la revista <i>Educación y Cultura</i> y se organizaron centros regionales de investigación educativa (CEID) en los cuales los docentes interesados se reunían para reflexionar sistemáticamente sobre su práctica.</p> <p>El grupo de investigación intervino activamente en la discusión sobre la Reforma Educativa de principios de la década del ochenta y adelantó una reflexión sobre la concepción que entonces se tenía de Tecnología Educativa, discusión que condujo a una posición crítica en relación con una ‘taylorización de la educación’ y la consecuente pérdida de autonomía de los docentes (que significaba el desconocimiento de la experiencia acumulada de los maestros y del carácter de la relación pedagógica como interacción social), al concebir la educación como un proceso técnico. En este período fue muy importante la conexión que se estableció entre educación y filosofía y la apropiación que se hizo de las reflexiones de J. Habermas para pensar la pedagogía como interacción”.</p>

Nº	Nombre	Tipo	Sector	Alcance / Acciones
11	Planeta Paz			Contribuir a la materialización de las propuestas de los Sectores Sociales Populares Colombianos como sujetos autónomos para que incidan en la construcción de formas de poder alternativas en la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos sociales, y en el fortalecimiento de su capacidad negociadora con miras a la resolución política del conflicto social y armado, y el logro de una paz sostenible.
12	Corporación Región		ONG	Los ejes del modelo de acción de la Corporación Región en su próximo plan son: - La constitución de ciudadanías y el fortalecimiento de lo público democrático. - La producción de conocimientos y la investigación. - La comunicación y la deliberación pública. Entre las áreas de trabajo en las que despliega su acción está la educación, desde donde implementa procesos pedagógicos y contribuye a la formulación de políticas que mejoren la calidad de la educación y la formación ciudadana y garanticen el derecho a una educación de calidad para todos.
13	Corporación Viva la Ciudadanía	Programa Educación	ONG	A través del Programa de Educación, la Corporación Viva la Ciudadanía reafirma su misión de trabajar por la refundación de lo público democrático; por una profunda reforma en las costumbres políticas; por fortalecer el tercer sector o sociedad civil, como sector con vocación pública; por la búsqueda de la paz y la convivencia ciudadana; y por el desarrollo de una amplia pedagogía política que permita la formación de un liderazgo social y político con vocación de servicio público.

\* <http://www.Fundaciónexe.org.co/wps/portal/Corporacion>

\*\* <http://www.grupofederici.unal.edu.co/bio/index.html>

## CAPÍTULO 5. CASO EMBLEMÁTICO: PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2004-2008 “BOGOTÁ: UNA GRAN ESCUELA. PARA QUE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES APRENDAN MÁS Y MEJOR”

Con el propósito de profundizar en las particularidades y paradojas de la participación e incidencia de la sociedad civil colombiana en política educativa, se toma como caso emblemático el curso de la política sectorial de educación 2004-2008 en la ciudad capital, Bogotá.

El caso se considera de interés central para los propósitos del estudio, en tanto sintetiza varios asuntos relacionados con la *puesta en escena* del Movimiento Pedagógico y las distintas maneras de incidencia de sus protagonistas en la política pública educativa.

### ANTECEDENTES

El triunfo en las elecciones regionales de octubre de 2003 del candidato del partido de izquierda democrática Polo Democrático Independiente, Luis Eduardo Garzón, para la Alcaldía de Bogotá –que es el segundo cargo político más importante del país luego del Presidente–, no tenía antecedentes en nuestra historia política y, sin duda, formó parte de un naciente proceso de reconfiguración del mapa político nacional. Por primera vez la izquierda accede a un cargo de elección popular tan importante, rompiendo en la prácti-

ca con el tradicional bipartidismo liberal-conservador. Se presume que el magisterio bogotano fue actor determinante en este triunfo electoral.

Garzón nombra como Secretario de Educación a Abel Rodríguez Céspedes, maestro de escuela que en su trayectoria profesional ha ocupado, de manera impecable por cierto, los más altos cargos de la vida gremial y pública del país relacionados con la educación: Presidente de la Asociación Distrital de Educadores (ADE), Presidente de la FECODE, Constituyente, Viceministro de Educación, integrante de la coordinación general de la Expedición Pedagógica Nacional, entre otros.

El nombramiento fue bien recibido por la mayoría del sector educativo oficial y despertó renovado interés por la política pública educativa en la ciudad, descongelando las relaciones entre el sector educativo y la institucionalidad estatal que habían alcanzado puntos máximos de distanciamiento durante las dos administraciones anteriores. Esas administraciones tuvieron al frente a María Cecilia Vélez White, quien se desempeñó como Secretaría de Educación de Bogotá durante cinco años en las dos alcaldías anteriores (Enrique Peñalosa, 1998-2000, y Antanas Mockus, desde 2001 hasta su nombramiento como Ministra de Educación Nacional por Álvaro Uribe Vélez en Agosto de 2002); la señora Vélez White continúa en su cargo de Ministra con la reelección de Uribe Vélez para el periodo presidencial 2006-2010.

Estos hechos configuran una curiosa paradoja: el magisterio bogotano desde las urnas abre el camino para que un respetado maestro, sindicalista de vieja data y de tendencia política de izquierda democrática, pase a ocupar el cargo de Secretario de Educación; mientras que su antecesora inmediata, cuya gestión se caracterizó por el énfasis reformista-administrativista y por hacer educación sin los educadores, pasa a desempeñarse como Ministra de Educación Nacional en el gobierno de Uribe Vélez (agosto de 2002 a 2006) quien denomina su plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” y dentro del cual los programas centrales son “Seguridad Democrática” y “Revolución Educativa”.

La política educativa del gobierno nacional se enmarca en el Plan Nacional Sectorial de Educación 2002-2006, “La Revolución Educativa”, el cual se orienta por tres líneas de política: 1) ampliar la cobertura educativa; 2) mejorar la calidad de la educación; 3) mejorar la eficiencia del sector educativo.

Cobertura, calidad y eficiencia son considerados por el gobierno nacional actual como aspectos centrales para el desarrollo de la sociedad colombiana en tanto, en palabras de la Ministra, de ellas “dependen las posibilidades que tiene un país de competir en el concierto de las naciones [...] Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad de nuestro sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes” (MEN, 2002).

Los lineamientos del Plan Nacional de Educación a los cuales la Ministra suele dar mayor relevancia en sus intervenciones son: la educación como factor para el desarrollo económico y social del país y como derecho universal y deber del Estado y la sociedad; la cobertura educativa, el acceso y la permanencia; la calidad académica y la evaluación; la eficiencia del sector educativo. Defiende además la legislación educativa nacional, por ejemplo, en el caso de la Ley 60 de 1993<sup>24</sup> que “fue crucial en decir que las entidades territoriales debían tomar la administración del sector, porque la educación tiene que ver con actos locales en donde comunidades, instituciones y contextos sociales propios se relacionan”; sobre la Ley 715 de 200<sup>25</sup> considera que “en términos de descentralización ha sido muy importante, en cuanto ha servido para aclarar las cuentas...”<sup>26</sup>

---

24 Ley sobre distribución de competencias y recursos de la nación a los entes territoriales, derogada por la Ley 715 de 2001.

25 Ley 715 de 2001, publicada en el *Diario Oficial*, n<sup>o</sup> 44.654, del 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/Loo60\\_93.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/Loo60_93.htm)

26 Intervenciones de la Ministra durante el FEB 2005, tomado de Secretaría Educación Bogotá (2006), p. 26.

## AUDIENCIAS PÚBLICAS SOBRE EDUCACIÓN, MARZO DE 2004

Una de las primeros actos públicos de Rodríguez Céspedes fue, precisamente, la convocatoria a la comunidad educativa para la realización de “Encuentros para hablar de educación”. Como lo reseñó el periódico *El Tiempo*, estas audiencias fueron convocadas para presentar el plan de acción “La escuela participa en los Encuentros Ciudadanos”, con el fin de enriquecer el Plan de Desarrollo de la ciudad y, en particular, el Plan Sectorial de Educación 2004-2008 (*El Tiempo*, 6 de marzo de 2004).

La Secretaría de Educación en su página web reseña así este proceso: “Con la participación de directivos y directivas docentes, maestros y maestras, padres y madres de familia, estudiantes y la comunidad educativa en general [...] se realizó la audiencia pública sobre educación [...] Vale destacar que desde un principio la comunidad educativa manifestó su interés en participar en la construcción del Plan de Desarrollo Distrital y del Plan Sectorial de Educación para el período 2004-2008. Por eso ha asistido en forma masiva a los diferentes encuentros de participación tales como ‘La Ciudad participa en los Encuentros Ciudadanos’, ‘Así nos imaginamos el proyecto educativo de Bogotá’, que reunió a cerca de 1.700 jóvenes, y, recientemente, la Audiencia Pública de Juventud. Próximamente se adelantará un encuentro con maestros y maestras para que de igual forma manifiesten sus principales inquietudes y propuestas frente al Plan Sectorial de Educación” ([www.sedbogota.edu.com](http://www.sedbogota.edu.com)).

## COMITÉS PEDAGÓGICOS DE PARTICIPACIÓN

En la Audiencia Pública con maestros y maestras, la Secretaría de Educación y la de Gobierno, conjuntamente, proponen a los educadores participar masivamente en los Encuentros Ciudadanos Distrital y Locales, con una meta de 200 mil personas inscritas, y además realizar una campaña pedagógica para padres-madres de familia y estudiantes de últimos grados con el fin de rescatar el valor de la participación *para construir maneras diferentes de vivir* desde

distintas visiones de mundo y para que la discusión del proyecto del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” sea un proceso participativo que genere aprendizajes y experiencias colectivas.<sup>27</sup>

Se propone una agenda pedagógica para estos encuentros con padres y madres bajo el título “La Escuela Participa en los Encuentros Ciudadanos”, en la que, según subraya *El Tiempo*, en su edición del 6 de marzo de 2004, se hace énfasis en que la participación permite “relacionarse con organizaciones sociales, medios masivos de comunicación, agremiaciones, instituciones y colectivos de diferente interés”; entre otras posibilidades. “Esta convocatoria busca la participación de quienes conforman la comunidad educativa en general, para que se inscriban a los Encuentros Ciudadanos, registren sus propuestas de acciones y, de esta forma, incidan en aquellas decisiones que marcarán el rumbo educativo de Bogotá y las prioridades de cada localidad”.

Se invita a pensar la ciudad, el Distrito Capital, a partir del trabajo del Consejo Territorial de Planeación, y también a pensar lo local y sus prioridades, con el propósito de que lo propuesto y discutido se adopte con carácter vinculante (decisión con obligatoriedad en el cumplimiento).

## ENCUENTROS CIUDADANOS

Los Encuentros Ciudadanos se rigen por el Acuerdo 12 del 9 de septiembre de 1994 del Concejo de Bogotá, el cual refiere al Estatuto de Planeación del ámbito Distrital, Acuerdo que fue reglamentado parcialmente por el Decreto Distrital 92 de 1995 y modificado en su artículo 9 por Acuerdo 18 de 1998 para incluir en el Consejo Territorial de Planeación Distrital que crea, a los representantes de la Consultiva Distrital para comunidades afro-bogotanas. Reglamenta el proceso que debe cumplirse para la formulación, aprobación, eje-

---

27

Palabras de Pedro Galindo, Subsecretario de Asuntos Locales, Secretaría de Gobierno.

cución y evaluación del “Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital” que elabora cada gobierno de la ciudad.

El Consejo Territorial de Planeación Distrital está integrado por representantes de los gremios económicos, sectores sociales (profesionales, campesinos, trabajadores asalariados, independientes e informales), de las Juntas Administradoras de cada una de las 20 localidades en que está dividida la ciudad (JAL), del sector educativo y cultural, del sector ecológico, del sector comunitario, de ONG de mujeres. Es el encargado de “Organizar y Coordinar una amplia discusión sobre el Proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones a nivel del Distrito y las localidades en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana”, (artículo 11º, inciso b).<sup>28</sup>

El Acuerdo 13 de 2000 reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital. Es decir, contiene disposiciones similares a las del Acuerdo 12 pero para el ámbito local y sus respectivos Planes de Desarrollo Local y Consejos Locales de Planeación.

Los datos acerca de cuántas personas participaron en estos Encuentros son muy imprecisos. Según Velásquez y González (2006), sólo se dispone de información parcial, pues “no existe una cifra consolidada y unificada del número de asistentes a los encuentros. [...] Más de 200 de ellos se llevaron a cabo en las veinte localidades durante los meses de marzo, abril y mayo, con un asistencia total de alrededor de 50.000 personas” (Velásquez y González, 2006, pp. 149-150). Tampoco es posible establecer con claridad qué porcentaje de participantes corresponde a personas directamente vinculadas a intereses educativos; sólo se hace referencia a un 5,3% de Asociaciones de Padres de Familia y un 3,7% de organizaciones

de cultura, recreación y medio ambiente (p. 163). En los Consejos de Planeación Local se evidencia más claramente un porcentaje importante de representantes de la comunidad educativa con un 6,8% de rectores de establecimientos educativos y un 6,5% de Asociaciones de Padres de Familia.

La Asociación Distrital de Educadores (ADE), en comunicado del 9 de marzo de 2004, se une a la iniciativa invitando a los padres y madres de familia como “Tarea” a: “Defender la Educación Pública de Calidad en Bogotá”; “Participar en la definición del Plan de Desarrollo Local y Distrital”; “Inscribirse en los Encuentros Ciudadanos antes del 15 de marzo”. Argumenta su invitación así:

Ahora, el nuevo gobierno popular que encabeza el Alcalde Lucho Garzón ha ampliado la matrícula en todos los colegios públicos y está proponiendo un Plan educativo para Bogotá con cuatro metas muy importantes que apoyamos: 1) garantizar el derecho a la educación; 2) fortalecer la educación pública; 3) *participación ciudadana para la toma de decisiones*; 4) gestión de nuevos recursos para educación. Además del programa de alimentación escolar, que hace parte de la lucha contra el hambre en nuestra ciudad.

Incluye dos llamados: “Los maestros debemos encabezar este proceso de inscripción en todas las localidades” y cierra con “Hagamos de los Encuentros Ciudadanos una Movilización Social permanente por el Derecho a la educación Pública Estatal”.

## EQUIPOS PEDAGÓGICOS LOCALES<sup>29</sup>

Son grupos de trabajo consolidados en esta administración, que actúan directamente desde los Centros Administrativos de Educación Local (CADEL). Se conforman con docentes que se desempeñan en las localidades para apoyar (en esas localidades) la aplicación de las líneas de política del Plan Sectorial de Educación y las pertinentes del Plan de Desarrollo Distrital. Los Equipos Pedagógicos Locales es-

---

29 Véase [http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/ddirectivos/viadirectivos/via\\_23/gestion\\_academica.htm](http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/ddirectivos/viadirectivos/via_23/gestion_academica.htm)

tán conformados por uno o dos Asesores Externos, un Profesional de la SED y entre dos a cuatro orientadores y/o docentes.

Para el grupo de coordinadores de CADEL, el sentido y la intencionalidad de conformar

“Equipos Pedagógicos” en cada localidad es materializar la línea de política del Plan Sectorial de Educación: “Transformación Pedagógica de la Escuela y la Enseñanza”, para lo cual los EP hacen énfasis en cuatro aspectos:

1. El currículo, los planes de estudio, los métodos de enseñanza y aprendizaje;
2. los ambientes escolares;
3. la gobernabilidad y la convivencia escolar; y
4. la relación de la institución educativa con el contexto.

Los EP desarrollan e involucran “*políticas de participación, junto con estrategias de asesoramiento, acompañamiento, seguimiento, y evaluación del proceso de cambio educativo*”, con el propósito de que los programas y proyectos de la Subsecretaría Académica “tengan un impacto real, contextualizado y sostenible en los colegios distritales de cada localidad”, lo cual significa hacer presencia en los colegios y facilitar la apropiación del plan sectorial de educación, “a partir del reconocimiento de las particularidades sociodemográficas de cada contexto institucional”.<sup>30</sup>

En este sentido, los EP han hecho importantes avances en “el reconocimiento y la apropiación del contexto institucional y local, con el objetivo de precisar la pertinencia de las políticas de la SED en las instituciones educativas, y acompañar el proceso de fortalecimiento pedagógico de los CADEL”; además, han elaborado matrices y rutas *metodológicas para analizar* el estado actual de los PEI en las instituciones Educativas del Distrito.<sup>31</sup>

---

30 Ídem.

31 Ídem.

## EL CONTENIDO DEL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN BOGOTÁ 2004-2008 Y SUS SENTIDOS

Con un horizonte que se resume en la expresión: “La ciudad como escenario educativo y la Escuela como escenario ciudadano para que niños y niñas se formen más y aprendan mejor”, en su presentación el Plan establece como objetivo central desarrollar una política educativa: que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que se proponga la vigencia plena del derecho a la educación y el fortalecimiento de la educación pública, que cualifique y mejore la calidad de la educación, que construya y fortalezca múltiples redes de tejido social solidario, que contribuya a la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, que genere dinámicas sociales incluyentes y que contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social (Plan Sectorial, 2004, p. 9).

Para ello propone seis Líneas Generales de Política Educativa: 1) materialización del derecho a la educación; 2) fortalecimiento de la educación pública; 3) mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje; 4) fortalecimiento de la institución escolar; 5) *reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales*; y 6) realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz.

Ocho Programas y 30 proyectos lo componen. Los programas son: 1) Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza; 2) Escuela-Ciudad-Escuela, que es uno de los más visibles y de mejor acogida; 3) Educación para jóvenes y adultos; 4) Acceso y permanencia para todas y todos; 5) Bogotá sin hambre; 6) Construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos; 7) Gestión educativa humana, eficaz y sostenible; 8) Articulación educativa de Bogotá con la Región Central.

“Durante la jornada de Maestros por el territorio, proyecto enmarcado en el programa de Escuela-Ciudad-Escuela, más de 10 mil jóvenes de Bosa salieron de sus aulas de clase para recorrer diferentes lugares de la localidad. Esta vez las calles destapadas y polvorientas estaban engalanadas por las risas, juegos y los colores de

los uniformes de los estudiantes. Aunque algunos ya habían recorrido algunos sitios, era novedoso hacerlo en compañía de su maestro y compañeros para descubrir cosas nuevas de la localidad” (*El Tiempo*, 20 de abril de 2005).

El documento hace énfasis especial en que el Plan Sectorial: “[...] Es el resultado de un amplio y paciente proceso de participación ciudadana y de la comunidad educativa [...] Las bases iniciales del Plan, junto con la versión aprobada por el Concejo, fueron sometidas a discusión entre los rectores, los coordinadores y los maestros de todas las localidades, en reuniones realizadas en sucesivos sábados durante cuatro meses; los jóvenes tuvieron la oportunidad de expresar sus inquietudes y recomendaciones en un gran encuentro de personereros estudiantiles y representantes de los consejos directivos escolares; el sector productivo ha tenido una activa participación en la discusión, al igual que las cooperativas y las organizaciones sindicales; el sector privado de la educación en sus diversas asociaciones tuvo la oportunidad de discutir y enriquecer el Plan Sectorial; rectores y decanos de las facultades de educación, profesores universitarios, investigadores de la educación y la pedagogía, organizaciones del arte y la cultura, al igual que centros de investigaciones y las ONG del sector fueron consultados en reuniones convocadas por esta Secretaría; los representantes de las poblaciones en condición de discapacidad, las comunidades afrocolombianas de la ciudad, las organizaciones de mujeres, las asociaciones de padres de familia, también fueron llamadas y tuvieron una importante participación” (Plan Sectorial, 2004, p. 10).

Es muy posible que, pensando en la riqueza que ofrece la participación y voz de tan variados actores, en noviembre de 2004 el Secretario de Educación haya propuesto crear un Consejo Distrital de Política Educativa que represente la idea de que la educación de Bogotá debe ser corresponsabilidad de todos y que sea un escenario de participación real de los integrantes de la comunidad y de reconocimiento de los sujetos de la educación (Web SED, Noticia, 16 de noviembre de 2004).

## DE LOS PEI A LOS PEL, FORO EDUCATIVO DE BOGOTÁ 2005: “LA CIUDAD Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS”

Realizado entre el 24 y 26 de agosto de 2005, el Foro Educativo Bogotá (FEB) se plantea a sí mismo como “proceso participativo de socialización, apropiación, deliberación e incidencia acerca de las políticas educativas expresadas en el Plan Sectorial ‘Bogotá: una Gran Escuela’” (Plegable de presentación del FEB).

Para el FEB 2005 la SED se propuso entonces unir esfuerzos de todos los sectores con la finalidad de transformarlo, en la práctica, en un asunto de interés para el conjunto de la sociedad: maestros y alumnos, empresarios, padres de familia y gobierno local. Cada colegio oficial adelantó previamente foros institucionales, propiciando el encuentro, trabajo y reflexión, discusión colectiva y propuesta de alternativas en relación con la política educativa en la ciudad y su materialización en los colegios y localidades (web SED, 4 de abril de 2005).

Se crearon Comités de Impulso al FEB, uno Distrital y varios Comités Locales apoyados por los EP Locales. La dimensión central de los debates anteriores, durante el FEB 2005 y posteriores, ha sido la *territorialización de la política educativa*, en dos sentidos: 1) “[...] La adaptación de la política educativa y su ejecución a los contextos locales, a las necesidades y retos educativos que, desde el orden local, las comunidades se proponen [...]; y 2) [...] el diálogo crítico y de reconocimiento de las políticas educativas con las dinámicas socio-culturales locales bajo criterios de priorización, ajustes y control social de la inversión del Plan Sectorial de Educación, como expresión de la política pública” (SED, 2006, pp. 12-13). Sobre esta idea se tematizó intensamente la necesidad de elaborar *Planes Educativos Locales* o *PEL* o de fortalecer y sistematizar procesos existentes en este campo en algunas localidades de la ciudad.

El dato cuantitativo más fiable con el que se cuenta, respecto de la estructura de participación, incluido en las Memorias del FED editadas por la SED, es de 8609 personas asistentes, incluyendo niños, niñas, jóvenes, docentes, directivos docentes y representantes de entidades del Estado y ONG (p. 142). La pregunta central es la rela-

ción entre el sector educativo y el sector social; por la forma de registro que se empleó no se cuenta con cuantificación confiable para responder, pero un indicador puede ser la muestra de 203 asistentes registrados a la Mesa de Diálogo sobre “Derecho a la educación”, de los cuales el 90% pertenecían al sector educativo y el 10% al sector social (IDEP y Viva la Ciudadanía, 2005, pp. 144-145), aunque la percepción global general hace cálculos más optimistas, ponderando una relación aproximada de 75 a 25%, predominando por supuesto el sector educativo.

Los diálogos interlocales fueron muy importantes pero, como suele suceder en estos eventos, queda siempre la sensación de no haber tenido tiempo suficiente para profundizar en ellos. Las voces de niñas, niños y jóvenes, de personas en condición de discapacidad, de organizaciones de mujeres, de grupos indígenas y afro-bogotanos tuvieron buen nivel de audibilidad; las asociaciones de padres y madres de familia se escucharon poco, tal vez por falta de unificación de propuestas a nivel distrital. Estas apreciaciones son indicadoras de los múltiples retos que provee la vida cotidiana a la participación de ciudadanos y ciudadanas en la esfera pública, pensando especialmente en los sectores con mayor vulnerabilidad a procesos de exclusión social.

### **LA APROPIACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA: NO TODO ES COLOR DE ROSA...**

Puede entenderse como *apropiación* el proceso mediante el cual, actores sociales determinados, desarrollan y hacen explícitos distintos niveles de incorporación de la política pública en su acción y/o vida cotidiana, bien sea a nivel discursivo y/o práctico; para el caso de la política pública educativa y la comunidad educativa significa conocerla, actuar en consonancia con sus fundamentos y contenidos, y comprometerse con su ejecución en algún nivel de desarrollo.

En Estudio de Caso realizado por el IDEP y Viva la Ciudadanía en el primer semestre de 2006 (IDEP y Viva la Ciudadanía, 2006), se encontraron entre integrantes de una misma institución educativa nive-

les distintos de apropiación de la política educativa: la *apropiación plena*, que implica tanto la convicción como la praxis cotidiana; la *apropiación parcial*, en donde sólo una de las dimensiones está presente; la *apropiación formal*, en donde la política se asume no por convicción sino por intereses específicos; la *apropiación privada*, en la que alguien, persona o grupo, apropia un tema o acción determinada del conjunto de la política, buscando soluciones personales a problemas colectivos; y la *apropiación social* que, a diferencia de las anteriores, implica, por una parte, la coherencia entre teoría y práctica y, por la otra, la adopción del conjunto de la propuesta por grupos concretos de personas y comunidades.

Del estudio se derivó que hay un *proceso de aprendizaje personal y social*, un proceso de tránsito ineludible e indispensable para lograr niveles de apropiación más integrales. En las instituciones educativas, dada la especialización por áreas de formación, hay una tendencia inicial a focalizar la mirada según los campos de interés, sin entrar en diálogo con otras experiencias que cursan al lado y con cierta independencia de que la política o programa impacte sobre toda la comunidad.

Como hipótesis, el estudio citado propone que un auténtico e integral proceso de apropiación de una política pública determinada requiere el desarrollo de un conjunto de dimensiones articuladas: 1) *Adaptabilidad*: flexibilidad del entorno para adoptar, comprender y aprehender de la experiencia; 2) *Sentido de lo público y del bien común*: escenarios de estímulo a la apropiación individual y colectiva de quienes impulsan iniciativas y para quienes se benefician de ellas (alumnos/as, padres de familia, comunidad escolar); 3) *Aprendizaje social*: la experiencia produce conocimiento colectivo o con posibilidades de llegar a serlo; 4) *Interactividad*: generar praxis dialogante, relacionada con el todo, con el contexto de realidad; 5) *Innovación*: la experiencia debe producir un paso más allá; 6) *Generación de procesos*: genera procesos inéditos; 7) *Desarrollo de redes*: conexión entre sujetos individuales y colectivos “que están en lo mismo en un escenario semejante”; 8) *Soportabilidad social*: audibilidad y sintonía que en la agenda pública logre mantener un tema determinado; 9) *Implícitos de sostenibilidad*: la apropiación genera en

sí misma los factores de sostenibilidad en el tiempo y en las personas; 10) *Aprehensión de los resultados*: la política “pasa a ser parte del territorio individual y colectivo de acción social y política de las personas”; y, finalmente, 11) *Capacidad de gestión*: desarrollo de discursos, habilidades y capacidad de dialogo para la acción.

## SÍNTESIS ANALÍTICO-CONCEPTUAL

Las principales características que han asumido los mecanismos e instancias de participación en Colombia, en los últimos quince años, presentan tres situaciones específicas:

1) Las *disposiciones normativas* sobre participación son abundantes en el país, pues la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legislativos posteriores fueron generosos en la creación de escenarios generales y específicos por sector para la participación. Con respecto a los relativos a la construcción de políticas públicas educativas, los hay en siete modalidades:

- » a. Presencia directa de representantes del sector educativo en escenarios de *planeación del desarrollo* en niveles territoriales nacional, municipal, distrital y local, llamados “Consejos de Planeación”.
- » b. Creación de Juntas Asesoras de Educación en todos los niveles territoriales: La JUNE, en el nivel nacional; las JUDE, JUME y JUDI en los niveles departamental, municipal y distrital, respectivamente.
- » c. Disposición normativa para la formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo (indicativo) con carácter específicamente *participativo*.
- » d. Realización de Foros Educativos en todos los niveles territoriales, con presencia –establecida por norma– de las autoridades gubernamentales, el sector social y las comunidades educativas.

- » e. *Veedurías* en Educación, como escenarios participativos de *control social* por representantes de la *comunidad educativa*.
- » f. Participación en la gestión administrativa, académica y de convivencia de las instituciones educativas, sobre la base del concepto de Comunidad Educativa para la conformación de *Gobiernos Escolares* con distintos estamentos, incluyendo la elección de representantes y personeros *estudiantiles*.
- » g. Conformación de *Asociaciones de Padres (y Madres) de Familia* de cada institución educativa; ligas y confederaciones de tales asociaciones.

Sin embargo, paradójicamente, las posibilidades reales de participación han encontrado variados obstáculos entre los cuales, precisamente, la “avalancha legal” ha sido uno de los más importantes.

Se crearon en total 29 instancias generales que, en la práctica, luego de ser reglamentadas, paulatinamente han perdido significación en tanto reducen la intervención de ciudadanos y ciudadanas a *propósitos consultivos, informativos o de fiscalización*, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y a la gestión del desarrollo.

2) En relación con la *estructura de participación*, para siete casos que se mapearon, la situación puede resumirse así:

- » La organización más visible de la sociedad civil colombiana en su toma de posición respecto de las Políticas Públicas Educativas (PPE) es el gremio docente al servicio del Estado, agrupado en la FECODE, y en la ASPU, integrada por los profesores universitarios. Hasta 2001 sus acciones priorizaron las *reivindicaciones gremiales-salariales*, combinadas hacia finales de los años 70 y comienzos de los 80 con acciones relativas a un naciente Movimiento Pedagógico (lanzado por FECODE en 1982) que significó un giro muy importante en los contenidos reivindicativos, sobre la base de la concepción de los educadores y educadoras como *profesionales de la educación*.
- » Tanto en la fase pre-Constitución del 91 como en los últimos quince años, predomina en las acciones del sector educativo agremiado la *confrontación política* directa con las políticas educativas de los gobiernos de turno, en un ciclo que se inicia con el debate público y

algunos intentos de interlocución con el MEN orientados por *visiones contrapuestas* de los problemas, de las prioridades y de las estrategias de política entre gremio y burocracia estatal. Hasta 2001, el ciclo culminaba y se cerraba –ante la actitud cerrada o de distanciamiento y la consecuente negativa a la interlocución tanto por parte de la burocracia estatal como de la radicalidad de las posiciones gremiales– con *formas de acción no convencionales* por parte de los gremios (paros indefinidos –formalmente convencionales, pero con frecuencia declarados ilegales–, marchas desde distintas ciudades y poblaciones a la capital, huelgas de hambre, entre otras) y con la decisión, por parte de las autoridades gubernamentales, de proceder a la *sanción* con descuentos salariales y con la obligatoriedad de reposición del tiempo empleado en el paro.

- » A partir de 2001, luego de la derrota del paro realizado contra el Proyecto de Acto Legislativo 012, sobre transferencia de recursos de la nación a las regiones como participación para inversión social, que el gremio consideró como un recorte y como un incentivo a la privatización de la educación y la salud, se produce un giro importante en las modalidades de acción de la FECODE, el cual se evidencia en discusiones internas clave en su contenido para este estudio, que se resumen y resuelven en lo que algunos analistas llaman *tránsito del sindicalismo reivindicacionista al sindicalismo participativo*.
- » Ligada a los debates anteriores, se fortalece en el gremio una corriente que promueve y propicia otra de las dimensiones propuesta por el Movimiento Pedagógico: *el maestro como ciudadano, luchador por sus derechos democráticos y políticos*, con el consecuente acercamiento entre sector educativo y sector social, como alternativa a las críticas cada vez más audibles de otros movimientos sociales en relación con la tendencia “gremialista” o “corporativa” predominante en etapas previas, que se consideraba como limitante para que la política educativa se constituyera en un asunto de amplio interés para el conjunto de la sociedad, es decir, en *asunto de interés público*. Esta posición, sin embargo, no es compartida por todas las corrientes políticas de la FECODE: algunas (radicales) consideran inadecuado el “participacionismo” como estrategia de lucha. Este debate se mantiene hasta la actualidad.

- » Otro giro importante en las modalidades de participación, a partir del Movimiento Pedagógico y de la experiencia en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1990, lo constituye el hecho de que algunos reconocidos líderes sindicales, entre ellos de la FECODE, se interesen y accedan a *cargos de elección popular* (Alcaldías, Concejos, Senado) o al desempeño de *cargos públicos* como Secretarías, Subsecretarías o Viceministerios de Educación.
- » A partir de 2003 se inicia otra nueva fase de tipologías participativas, donde ganan relevancia *escenarios y acciones de convergencia* (alianzas, coaliciones), en particular con experiencias como el Segundo Foro Nacional de FECODE “Por la Defensa de la Educación Pública” (octubre de 2003), la “Movilización Social por la Educación-Colombia” (inicia 2003), la “Campaña por el Derecho a la Educación de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo” (2003-2004), la “Campaña Mundial por el Derecho a la Educación” (desde 2004), entre otras. Estos escenarios privilegian acciones de cabildeo, debate, denuncia y propuesta.
- » Estas convergencias incluyen programas de *acción internacional, circunscritos en el tiempo y puntuales en los temas*, que tienen como característica específica la *articulación y continuidad en torno a la defensa del derecho a la educación y de la educación pública*. Su accionar está asociado al paulatino proceso de internacionalización de los Movimientos Sociales, ligado estrechamente –para el caso Colombia– al Foro Social Mundial, al Foro Mundial de Educación y a otras iniciativas mundiales y latinoamericanas, como la convocatoria a las Relatorías de la ONU sobre el Derecho a la Educación y el caso mismo del FLAPE.
- » De otra parte, los grandes empresarios del país son llamados por los gobiernos a apoyar sus esfuerzos en el terreno de la política educativa, en particular desde el gobierno de Andrés Pastrana y el actual de Álvaro Uribe. Se destacan en Colombia el grupo “Empresarios por la Educación”, con su alianza de poderosas ONG ligadas al empresariado nacional, y el Proyecto “Educación Compromiso de Todos” –alianza de dos grandes fundaciones empresariales y una ONG regional: Fundación Corona, Diario *El Tiempo* y Corporación Región de Antioquia–, liderado por Fundación Corona, proyecto que hace un

importante seguimiento a las PPE a través de consultas ciudadanas y de la proposición de “Agendas Educativas Ciudadanas” derivadas de tales consultas.

- » Estas acciones participativas y esfuerzos de la sociedad civil democrática colombiana tienen, por supuesto, como telón de fondo, dos grandes líneas de continuidad que se mantienen como obstáculos propios de nuestro contexto sociopolítico: por una parte, la internacionalización de las políticas educativas (y públicas en general) vía globalización-modelo de desarrollo neoliberal-organismos supranacionales y la adhesión irrestricta de los gobiernos nacionales a sus disposiciones; y, por otra, la violencia armada protagonizada tanto por las guerrillas, que disputan la hegemonía del poder al Estado en extensas zonas rurales del país y en zonas marginales de las grandes ciudades, y por los grupos de autodefensa y paramilitares que disputan tal hegemonía a las guerrillas, como por la violencia de los ejércitos privados que protegen el negocio del narcotráfico el cual, a su vez, alimenta por fuentes directas e indirectas a unos y otros. Las secuelas de pobreza, vulneración de derechos humanos, crisis humanitaria y desplazamiento interno (críticas hasta finalizar el siglo xx, fase que llegó a llamarse “Guerra contra la sociedad”) significaron un consecuente debilitamiento del tejido social democrático.
- » Desde el Gobierno Uribe Vélez y su política de “Seguridad Democrática”, que ha priorizado negociaciones con los grupos de autodefensa y paramilitares, se ha hecho patente una importante disminución de las acciones violentas sobre la sociedad civil en algunas regiones, pero se ha iniciado otra fase que algunos expertos denominan “paramilitarización de la sociedad” por la intensa penetración de las organizaciones sociales y del aparato estatal en algunas de sus ramas de poder por intereses y personajes relacionados con tales organizaciones.
- » En Colombia, el 3,9 del PIB se destina específicamente a educación en (dato de 2005) y, aunque es muy difícil calcular la proporción que se destina a la “Seguridad Democrática”, los expertos suelen afirmar que este es muchísimo mayor que el destinado a la educación.

Un paneo general de los procesos de participación de la sociedad civil colombiana en política educativa indica que la misma tiende a realizarse en torno a procesos que implican (y requieren) francas aproximaciones entre el sector educativo y el sector social, es decir dentro y fuera del sistema educativo. La FECODE sigue teniendo peso fundamental y su liderazgo en los asuntos de PPE es fundamental (incluyendo la apropiación o desapropiación cotidiana de la misma); pero está claro que la construcción de un proyecto educativo nacional autónomo y/o alternativo requiere del concurso y consenso amplio de múltiples actores, sectores y escenarios.

En la actualidad, los actores de la comunidad educativa, padres-madres y estudiantes tienen en Colombia una débil presencia organizativa; pero son más visibles y audibles en los micro escenarios locales. El liderazgo participativo y la incidencia sobre la PPE reside en los actores educativos, activistas políticos y de ONG especializadas. El Movimiento Pedagógico, fuerte en las décadas de los 70-80 y hoy bastante debilitado, sigue siendo liderado desde los CEID-FECODE (Centros de Estudios e Investigaciones Docentes) y se expresa básicamente a través de la revista *Educación y Cultura*.

En este contexto, priman, por su capacidad de convergencia y acción, los nuevos movimientos sociales, con las características antes señaladas –puntual en los temas, circunscrita en el tiempo– de tal manera que en Colombia resulta fundamental continuar priorizando acciones que representen la constitución y consolidación de alianzas y coaliciones nacionales e internacionales, regionales y locales, sectoriales e intersectoriales que, aunque frágiles por la limitación temporal, permiten desarrollar tareas conservando las autonomías organizativas pero desplegando la capacidad de concertar, de potenciar y articular esfuerzos y recursos mutuos.

El tema de la *incidencia real*, pasa por el aprendizaje y puesta en escena de experiencias como la Presupuestación Participativa y la planeación al desarrollo. Es por lo tanto indispensable *cualificar* a los actores individuales y colectivos y capacitarlos a fin de que comprendan el lenguaje tecnocrático de los expertos y de que incurrieren con mejores recursos técnicos en los escenarios de toma de efectiva de decisiones.

En el terreno investigativo, es de interés dar continuidad a esta línea de estudios, analizando más a fondo los márgenes de acción política creados y asumidos y los obstáculos a la participación y la apropiación de la PE por parte de actores centrales de la comunidad educativa, como son los estudiantes y padres-madres de familia, aspecto este último que se relaciona con la construcción de una base social para las reformas democráticas a la educación y para la exigencia del cumplimiento del derecho.

Construir en Colombia nuevos sentidos de lo público desde formas de acción política democráticas implica resignificar lo público mismo, rescatarlo de su precariedad y construir nuevos sentidos comunes emancipatorios, como diría B. de Sousa Santos. Lo específico de la participación en PPE para el caso colombiano es la paradoja de nuestra condición sociohistórica: contar con un gobierno con rasgos autoritarios en un contexto de procesos de democratización por la vía electoral en los gobiernos latinoamericanos y en nuestra misma ciudad capital.

Sin embargo, aunque modestas, las contribuciones de la participación de la sociedad civil colombiana en la construcción de lo *público democrático* son de gran importancia para una sociedad como la nuestra que viene debatiéndose durante más de seis décadas entre las crisis institucionales y las violencias armadas. Para el caso de las políticas públicas educativas, tal contribución ofrece un panorama inquietante y revelador de tensiones entre tendencias *regulatorias, emancipatorias o despolitizantes*.

La estructura de participación e incidencia de la sociedad civil colombiana en política educativa tiene un saldo positivo en cuanto a densidad de la red y posicionamiento social del campo temático-problemático; pero también pesan en ella las limitantes de una deuda inmensa de la normatividad estatal con respecto al carácter *vinculante de las presencias, voces y necesidades* que se expresan en las instancias de participación. Con todas las variaciones posibles y presentes en el panorama, luego de veinte años del Movimiento Pedagógico, quince de la Constitución del 91 y varias reformas constitucionales (básicamente de interés presidencial), la tendencia predominante de la participación en política educativa no logra

trascender las prácticas *discursivas* en su formulación, *receptivas* en su ejecución y de *resistencia* en la confrontación de intereses con la burocracia estatal.

El sector educativo y el sector social hacen aportes fundamentales a la democratización de la sociedad, aportes que se manifiestan principalmente en tres momentos del *ciclo de la política pública*:

1) En la *construcción de los problemas* objeto de las políticas y de sus sentidos y en la *agregación de intereses* (Fase I).

2) En su debate, en el develamiento de intereses y prioridades relativas y en la consecuente *formulación (proposición) de soluciones o acciones* (Fase II).

3) En la evaluación, generando acciones de *resistencia democrática* frente a reformas vulneradoras del derecho y debilitantes de la educación pública (Fase V).

En términos de participación auténtica y como respuesta a los supuestos de trabajo de este estudio, cuando se acopia información y se miran detenidamente los acontecimientos concretos, es inevitable sorprenderse por la multiplicidad de actores y escenarios presentes en la sociedad civil colombiana. Aunque esta sociedad se encuentre notablemente fragmentada, el colombiano/a no se queda quieto, se organiza y busca las maneras de cambiar las cosas que no le gustan.

Hoy, no son las grandes “luchas” gremiales las que predominan; hay variaciones en las formas, cambios en los estilos y lenguajes; surgen en el panorama organizaciones móviles y múltiples, internacionalizadas y con diversidad de temas, que logran cambiar el panorama de las tendencias tradicionales en la participación y acción políticas, sobre todo desde la cotidianidad de sus prácticas. Esta pléyade de organizaciones e iniciativas, sin embargo, no alcanza a tocar la macropolítica; los planes sectoriales de educación nacionales, departamentales y municipales (en especial nacional y municipales) poco tienen en cuenta las sugerencias de la sociedad civil o, más bien, no se configuran en la práctica como escenarios participativos. Por ejemplo, los “Consejos Comunitarios” del Presidente Uribe, en

los que reúne a su gabinete con la comunidad, son noticia diaria en Colombia; allí se reciben solicitudes particulares con demandas muy específicas que no modifican ni los presupuestos ni las grandes direcciones de las políticas y sí vulneran las expresiones de la sociedad civil organizada regional.

Un sector muy cualificado del movimiento sindical educativo colombiano ha pasado “de la calle al Senado o la Alcaldía”. ¿Puede concluirse de allí que los mecanismos de participación institucionalizados sacaron a la gente de la calle? Si la respuesta es afirmativa, ¿qué sentidos y potencialidades democratizadoras representa este tránsito? Los mecanismos institucionalizados, ¿ocupan hoy el lugar de la protesta callejera? Si, de otra parte, durante más de seis décadas en Colombia, los mecanismos de protesta social se han criminalizado, mientras múltiples actores armados se autoerigen en representantes del pueblo y líderes valiosos mueren asesinados, ¿no es explicable que se construyan otras rutas de emancipación social?

Otro de los propósitos más caros del Movimiento Pedagógico, que se conoce como “Proyecto Educativo Nacional Autónomo o Alternativo” (que no son exactamente lo mismo), aún está por construir. La experiencia más significativa a este nivel, que corre paralela al proyecto autoritario, eficientista y mercadocéntrico del gobierno educacional nacional, es el laboratorio de participación en la administración educativa de Bogotá, ciudad capital. Su intención es *hacer educación con los educadores/as, avanzar en el cumplimiento del derecho* y consolidar un modelo de gestión en la que lo administrativo esté al servicio de lo pedagógico y no al contrario. Sin embargo, el experimento bogotano tiene tanto apoyos como detractores. Estos últimos consideran –haciendo una generalización– que las alternativas participativas no trascienden el marco normativo existente y que deberían radicalizarse.

Respecto del concepto de *participación auténtica*, parece incluso banal decir que casos como el PNSE son prototipos de la participación inauténtica o seudoparticipación; más aún, el PNSE es un típico caso de traslado de responsabilidades del Estado a los ciudadanos. El mayor plus en participación auténtica alcanzado hasta el momen-

to está fincado sobre la base de concepciones de lo público y de las políticas públicas más cercanas a los enfoques mixtos o policéntricos; el caso Bogotá lo ilustra. Por supuesto, los enfoques estado-céntricos –caso MEN– distancian los escenarios de participación de la sociedad civil y dejan en manos de tecnócratas de la burocracia estatal el asunto de la formulación de la política pública, de la planeación; sin embargo, una experiencia importante liderada desde el MEN, que convocó la participación de la sociedad civil colombiana, fue el proceso de realización del Foro Nacional de Competencias Ciudadanas realizado en el año 2004.

Los mecanismos de control social en educación, en particular las veedurías ciudadanas, no se han desarrollado suficientemente ni en su reglamentación ni en su práctica. La territorialización es un paso indispensable, complejo pero urgente, para dar un salto cualitativo en lo que a participación se refiere. Las organizaciones y movimientos sociales, los grupos y comunidades tienen el reto de adoptar posiciones mucho más proactivas que reactivas, asumiendo las dimensiones de la transición y profundizando en la construcción de nuevas subjetividades individuales y colectivas.

## ANEXOS

### Anexo 1. Colegios creados durante los gobiernos de Francisco de Paula Santander (1821-1837)

Colegio de Santa Marta (Santa Marta)	Colegio de Cartagena (Cartagena)
Colegio de Mompós (Mompós)	Casa de Estudio (Ocaña)
Colegio de Pamplona (Pamplona)	Colegio de San José de Guanentá (San Gil)
Colegio del Socorro (San Gil)	Colegio Universitario (Vélez)
Colegio de Antioquia (Medellín)	Colegio de Boyacá (Tunja)
Colegio Académico (Cartago)	Colegio de San Simón (Ibagué)
Colegio Académico (Buga)	Colegio de Santa Librada (Cali)
Colegio de Santa Librada (Neiva)	Colegio de Pasto (Pasto)
Colegio de Imbabura (Ibarra, Ecuador)	Colegio San Luis (Guanare, Venezuela)
Casa de Educación (Trujillo, Venezuela)	Casa de Educación (Tocuyo, Venezuela)
Casa de Educación (Valencia, Venezuela)	Colegio Nacional Cumaná (Cumaná, Venezuela)
Colegio de Guayana (Angostura, Venezuela)	

Fuente: AA.VV. (2000), *Colombia Viva*, Casa Editorial El Tiempo, p. 187.

### Anexo 2. Hechos educativos durante la vida republicana en Colombia

Nombre Republicano	Presidente	Período	Referencia sobre hechos educativos
La Gran Colombia	Francisco de Paula Santander	1821-1827	Creación de colegios (véase Anexo 1, "Colegios Santanderinos")
Nueva Granada	Francisco de Paula Santander	1832-1837	Primer presidente de la Nueva Granada, luego de la disolución de La Gran Colombia, "trazó una política educativa que llevó escuelas y colegios a todas las regiones del país" (p. 186). Los "Colegios Santanderinos", 23 en total, incluyen los creados durante la época previa de "La Gran Colombia".
Nueva Granada	José Ignacio de Márquez	1837-1841	"Continuó la política educativa de su antecesor" (p. 187).

Nombre Republicano	Presidente	Período	Referencia sobre hechos educativos
Nueva Granada	Tomás Cipriano de Mosquera	1845-1849	Caracterizado como “hombre de gran visión modernista y tecnológica”, “estableció instituciones educativas de carácter científico, fundó el colegio militar y la Escuela de Ingeniería y Minas” (p. 187).
Nueva Granada	José Hilario López	1849-1853	Asume en un panorama de “gran agitación y confusión políticas”; [...] y respaldado por las “Sociedades Democráticas de Artesanos”. “El panorama político de 1849 se veía como una gran batalla campal de todos contra todos”. En este panorama López “se inclinó por las doctrinas radicales”; “sancionó la libertad absoluta de los esclavos, la expulsión de los jesuitas y, no de muy buena gana, la libertad absoluta de prensa” (p. 188). En 1851, López, afronta y derrota una rebelión conservadora; sin embargo, “Su política de librecambio terminó por enajenarle al apoyo de los artesanos” (p. 188).
Estados Unidos de Colombia “Los Radicales”	Gobierno de “Los Radicales”	1863-1884	Inicia con la Constitución de 1863. “El verdadero legado de los gobiernos radicales reside en la formidable reforma educativa, que transformó la metodología de enseñanza y les dio a la niñez y a la juventud verdaderos instrumentos de progreso y de cultura. Esta reforma laicizó por completo la educación y estableció la instrucción científica de los maestros por medio de las Escuelas Normales, que hicieron de la pedagogía un instrumento eficaz al servicio de las generaciones de educandos” (p. 191).
Estados Unidos de Colombia (Los Radicales)	Tomás Cipriano de Mosquera	1863-1867	En realidad gobierna durante dos períodos: 1863-1864 y 1866-1867. Vuelve a expulsar a los jesuitas (quienes regentaban gran parte de la educación privada en el país).
Estados Unidos de Colombia Gobierno de “Los Radicales”	Santos Acosta, Santos Gutiérrez y Eustorgio Salgar	1867-1868 1868-1870 1870-1872	Es durante este período, y en el concierto del gobierno de “los radicales”, que se funda la Universidad Nacional. “El gobierno de Gutiérrez apoyó la implementación de la gran reforma educativa que se pondría en marcha en la administración siguiente, presidida por Eustorgio Salgar” (p. 191).

Nombre Republicano	Presidente	Período	Referencia sobre hechos educativos
“La Regeneración”	Rafael Núñez	1880-1882 y 1884-1886	En su primer gobierno, Núñez “no se caracterizó como regenerador, pero sí hizo reformas económicas que llevaron a los radicales a declarar una oposición cerrada, que derivó en guerra civil durante su segundo gobierno –1885–. [...] El gobierno derrotó a los radicales y los anuló como factor político” (p. 192). Luego de la derrota de los radicales se declara que “ <i>La Constitución del 63 ha muerto</i> ” y se procede a designar delegatarios que formulan la Constitución de 1886, cuyo espíritu y vigencia se sostuvieron hasta 1991. En su artículo 41 (CP 1886) establece: “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica. La instrucción primaria costeadada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria”.*
República de Colombia (Liberal)	Enrique Olaya Herrera	1930-1934	“Apoyó una legislación social de protección a los obreros, a la infancia y a la educación, para lo cual introdujo los métodos más avanzados de la época” (p. 196)
República de Colombia (República Liberal)	Alfonso López Pumarejo	1934-1938 y 1942-1945	Caracterizado como “audaz en materia de reformas sociales”, su primer gobierno adoptó el lema de “La revolución en marcha”. Se considera que “fue en efecto el cuatrienio de mayores cambios efectivos y esenciales que ha tenido el país”. Durante este gobierno “[...] las masas urbanas adquirieron protagonismo”; se creó la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) (1936). “En materia cultural, se construyó la Ciudad Universitaria, se triplicó el número de escuelas públicas, se las dotó de amplias y modernas sedes, y se inauguró el nuevo edificio de la Biblioteca Nacional, donde funcionó la emisora estatal...” (p. 196).
República de Colombia (República Liberal)	Eduardo Santos	1938-1942	“En el aspecto cultural inauguró la Radio Nacional de Colombia y el Instituto Caro y Cuervo” (instituto de la Lengua) (p. 197)

*A Eduardo Santos lo sucede Alfonso López Pumarejo, reelecto para un segundo período, quien enfrenta una oposición antirreformista tan virulenta de parte de conservadores y “liberales de derecha” que lo lleva a renunciar a su cargo en 1945. Le suceden una serie de designados*

*presidenciales hasta 1946 cuando gana la presidencia —en medio de la profunda división liberal— Mariano Ospina Pérez, conservador, quien está en el poder cuando ocurre el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán (9 de abril de 1948).*

*A partir del gobierno de Santos el texto no incluye ningún hecho educativo como relevante. Los relatos se centran en los hechos de violencia partidista iniciados en el 48, el Frente Nacional, la violencia guerrillera, la penetración del narcotráfico en la vida política y los distintos intentos de diálogos de paz con los grupos armados.*

\* Citado por Martínez y Álvarez (1991).

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, GARY (2002), “Hacia una participación auténtica: de-construcción de los discursos de las reformas participativas en la educación”, en M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada, *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, Mercado y Escuela*, Buenos Aires, Granica, pp. 145-199.

AA.VV. (2000), *Colombia Viva*, Casa Editorial El Tiempo.

BENAVIDES L., EDUARDO (2002), “ADIDA, 50 años de lucha”, en *Deslinde*, nº 30, febrero-abril, en <http://deslinde.org.co/Dsl30/adida.htm>.

CAMELO, ALFREDO (1993), “Ley General de Educación: desafío a la apertura”, en *Deslinde*, nº 13, marzo-abril, en <http://deslinde.org.co/Ediant/Numeros/deslin13.htm>.

CASTELLANOS, CAMILO (1991), “Las promesas del 91”, en *Cien Días vistos por CINEP*, vol. 4, nº 16, octubre-diciembre, pp. 4-5.

CEBALLOS, MIGUEL y GERARD MARTÍN (2001), *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA), en Fabio Velásquez C. y Esperanza González R. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Editores Fundación Corona, pp. 98-102.

CENTRO DE ESTUDIOS DE TRABAJO (CEDETRABAJO) (2000), *Deslinde*, febrero, <http://deslinde.org.co/presentacion.htm>.

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DOCENTES DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES (CEID-FECODE) (1991), “Defensa de la educación pública frente a la apertura educativa”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, nº 23, Bogotá, junio, pp. 3-4.

*Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá, Ediciones Impre Andes.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1991), *Plan de apertura educativa 1991-1994*, documento MEN-DNP-UDS-DEC, 19 de marzo, citado por José Fernando Ocampo T. (1991), “La apertura económica

y la apertura educativa: dos planes y un objetivo”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 23, junio, pp. 25-33.

ESCOBAR, A., S. ÁLVAREZ y E. DAGNINO (Ed.) (2001), “Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”, en *Política Cultural y Cultura Política*, Bogotá, Distribuidora, Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. e ICANH, pp. 17-48.

ESTRADA ÁLVAREZ, JAIRO (2002), “Organización mercantil y privatización de la educación. La mano dura de la Ley”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 61, Bogotá, septiembre, pp. 26-31.

FACUNDO DÍAZ, ÁNGEL H. (1990), “¿Modernización económica y política sin modernidad educativa y cultural?”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 21, Bogotá, diciembre, pp. 64-68.

FALS BORDA, O. (1990a), “El papel político de los Movimientos Sociales”, en *Revista Foro*, n° 11, enero, pp. 64-74.

----- (1990b), “Democracia participativa y Constituyente”, en *Revista Foro*, n° 13, octubre, pp. 23-28.

FORO EDUCATIVO DISTRITAL (2005), “La ciudad y las políticas educativas. Tendencias, continuidades, discontinuidades, tensiones y contradicciones de la política educativa en la ciudad. Recomendaciones”, Bogotá, informe final de investigación, diciembre.

FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS (FLAPE) (2006), *Guía-Estructura para el desarrollo de los Segundos Informes Nacionales. Participación e Incidencia de la Sociedad Civil en Política Educativa*.

GRUPO ESCUELA-UNIVERSIDAD, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (1991), “Propuesta sobre educación para la Asamblea Nacional Constituyente”, ponencia de Miguel Ángel Hernández, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 22, Bogotá, abril, pp. 30-38.

HERRERA, MARTHA CECILIA y RAÚL INFANTE ACEVEDO (2003), “Políticas Educativas en Colombia: El ocaso de la Educación pública en el contexto de la globalización capitalista”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 64, Bogotá, septiembre, pp. 29-33.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO (IDEP) y CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA (2005), *Balance académico-político, del Foro Educativo Distrital 2005: “La Ciudad y las Políticas Educativas”*:

*Tendencias, continuidades, discontinuidades, tensiones y contradicciones de la política educativa en la ciudad. Recomendaciones*”, *Informe final de investigación*, Bogotá, diciembre, en [www.redacademica.edu.co](http://www.redacademica.edu.co).

----- (2006), *Acerca de la apropiación de las políticas públicas educativas en el Distrito Capital. El proyecto de inclusión social y protección a la infancia y la juventud: un estudio de caso: IED John F. Kennedy*, junio, documento inédito.

MARTÍNEZ BOOM, ALBERTO y ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO (1991a), “La Educación en las Constituciones colombianas”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, nº 22, Bogotá, abril.

----- (1991b), “Del Plan de Apertura Educativa a la lucha por la educación pública”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, nº 23, Bogotá, junio, pp. 5-14.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN) (2001), “Nuevo sistema escolar (Programa Nuevo Sistema Escolar (PNSE))”, en *Al Tablero*, nº 3, abril, en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87181.html>.

----- (2002), *Plan sectorial de educación 2002-2006. La Revolución Educativa*, Bogotá, Imprenta Nacional.

MONTERO, MARITZA (1995), “Modos alternativos de acción política”, en D’Adamo, García y Montero (comps.), *Psicología de la acción política*, Buenos Aires, Paidós, pp. 91-110.

MOVIMIENTO OBRERO INDEPENDIENTE Y REVOLUCIONARIO (MOIR) (2001), *Nuestra posición sobre el Acto Legislativo 01/2001, el proyecto de Ley 120 y la táctica del magisterio en la presente etapa*, 3 de noviembre, en <http://www.moir.org.co/index.php?idcategoria=12622&PHPSESSID=ob9a3c05699150232323d927fcb774a3>

OCAMPO FRANCO, JOHN JAIRO (2001), “¿Qué es el Nuevo Sistema Escolar?”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, nº 54, Bogotá, CEID-FECODE, pp. 21-27.

OCAMPO T., JOSÉ FERNANDO (1991), “La apertura económica y la apertura educativa: dos planes y un objetivo”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, nº 23, Bogotá, junio, pp. 25-33.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Constitución Política de Colombia 1991*, Preámbulo, Título I, Artículo 1, Santa Fe de Bogotá D.C., Imp. Andes S.A.

“Proyecto Educación Compromiso de Todos”, en [www.fundación-corona.org.co/educacion/publicaciones2.htm](http://www.fundación-corona.org.co/educacion/publicaciones2.htm)

QUICENO, HUMBERTO (2002), “Movimiento Pedagógico: posición crítica y lugar de liberación”, en Hernán Suárez (comp.), *Veinte años del movimiento pedagógico, 1982-2002, entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio y Corporación Tercer Milenio, pp. 95-128.

*Revista Portafolio* (2005), “Fueron más las ganas que lo efectivamente logrado. Gobiernos apagando incendios”, editorial del martes 4 de octubre, en [www.portafolio.com.co/porta\\_dono\\_online/10años/ARTICULO-WEB- NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-1245438.html](http://www.portafolio.com.co/porta_dono_online/10años/ARTICULO-WEB- NOTA_INTERIOR_PORTA-1245438.html)

RODRÍGUEZ, ABEL y GERMÁN TORO (1991), “Por una reforma democrática de la educación”, en *Educación y Cultura*, Revista del CEID-FECODE, n° 22, Bogotá, abril, pp. 23-29.

ROJAS, JORGE (2006), *Colombia: ¿Hechos de paz?*, en [info@alainet.org](mailto:info@alainet.org), 9 de agosto.

ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NOËL (2003), “Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las Políticas Públicas”, en *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, capítulo 1, pp.17-55.

SÁNCHEZ, RICARDO (1990), “El presidencialismo y la Reforma Constitucional”, en *Revista Foro*, n° 13, octubre, pp. 5-14.

SÁNCHEZ, M. y RENÉ WILLIAM (s/dá), “Resumen de la historia del Movimiento Pedagógico”, CEID-FECODE, en [http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=24&Itemid=15](http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=24&Itemid=15)

——— (s/d b), “Diez tesis sobre el Movimiento Pedagógico. La reconstitución del Movimiento Pedagógico”, CEID-FECODE, en [http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=24&Itemid=15](http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=24&Itemid=15)

SANTANA RODRÍGUEZ, PEDRO (1990), “Crisis institucional y legitimidad política en Colombia”, en *Revista Foro*, n° 11, enero, pp. 46-54.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ (SED) (2006), *Memorias del Décimo Foro Educativo Distrital 2005: La Ciudad y las Políticas Educativas*, pp. 12-13.

SUÁREZ, HERNÁN (comp.) (2002), *Veinte años del movimiento pedagógico, 1982-2002, entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio y Corporación Tercer Milenio.

VELÁSQUEZ C., FABIO y ESPERANZA GONZÁLEZ R. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Editores: Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, CIDER - Universidad de Los Andes, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia.

----- (2006), *Encuentros con el Futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Bogotá, Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia, pp. 149-150.

---

## COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso argentino  
*Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas*
  
- 2 El derecho a la educación en Argentina  
*Florencia Finnegan y Ana Pagano*
  
- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso brasileño  
*Florencia Stubrin (Coordinadora)*
  
- 4 El derecho a la educación en Brasil  
*Estela Scheinvar*
  
- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso colombiano  
*Nohema Hernández Guevara*
  
- 6 El derecho a la educación en Colombia  
*Carlos Alberto Lerma Carreño*
  
- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso chileno  
*Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury*
  
- 8 El derecho a la educación en Chile  
*Jesús Redondo (Coordinador)*

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso mexicano  
*Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez*
  
- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,  
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.  
El derecho a la educación en México.  
*Miguel Ángel Rodríguez*
  
- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso nicaragüense  
*Rafael Lucio Gil*
  
- 12 El derecho a la educación en Nicaragua  
*Miguel de Castilla Urbina*
  
- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:  
el caso peruano  
*Patricia Andrade y Miguel Martínez*
  
- 14 El derecho a la educación en Perú  
*Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osoreo*
  
- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina  
*Pablo Gentili*
  
- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas  
en América Latina  
*Ingrid Sverdlick*