

# De la autonomía a la evaluación de calidad: gestión educativa, reformas legislativas e investigación de los maestros y las maestras en Colombia (1994-2006)



Juan Felipe Garcés Gómez\*  
Inés Jaramillo Jaramillo \*\*

## Resumen

**De la autonomía a la evaluación de calidad: gestión educativa, reformas legislativas e investigación de los maestros y las maestras en Colombia (1994-2006)**

*La demanda de formar maestros y maestras en una "cultura investigativa" realizada por instancias estatales y los investigadores del campo pedagógico en Colombia, exige una reflexión crítica sobre los marcos legal y teórico que determinan el ejercicio de la profesión docente en Colombia. Este artículo pretende aportar al debate mediante el análisis de la transición desde la autonomía a la estandarización referida a la calidad.*

## Abstract

*In Colombia, governmental entities as well as researches on the field of pedagogy have expressed the need for teachers with a strong formation on the so-called "culture of investigation". This requires a critical reflection on the legal and theoretical frameworks that influence the performance of the teaching profession in our country. This article pretends to participate in this debate, by analyzing the transition from autonomy to standardization in relation to educational quality.*

## Résumé

*La demande pour former des professeurs et professeures dans une "culture de recherche" réalisée par des institutions de l'État et les chercheurs dans le domaine pédagogique en Colombie, exige une réflexion critique concernant le cadre légal et théorique qui déterminent la pratique d'enseignant en Colombie. Cet article cherche à apporter au débat à travers l'analyse de la transition depuis l'autonomie jusqu'à la standardisation en rapport avec la qualité.*

## Palabras clave

*Autonomía, evaluación de calidad, Movimiento Pedagógico, estandarización de la educación  
Autonomy, quality assessment, Movement Education, standardization of education*

---

\* Candidato a doctor en educación, becario Colciencias. Docente del Departamento de Pedagogía de la Universidad de Antioquia, miembro del grupo Formaph (Grupo de Investigación en Formación y Antropología Pedagógica e Histórica de la Universidad de Antioquia).

E-mail: fegarces@ayura.udea.edu.co

\*\* Especialista en gerencia educativa, Universidad de San Buenaventura.

E-mail: inesjaram2@une.net.co

## Presentación

**L**a transformación de las prácticas educativas y el mejoramiento de la calidad de la educación son los objetivos de las reformas educativas emprendidas en la última década. La investigación de maestros y maestras, y el mejoramiento de su formación como profesionales de la educación, son las estrategias propuestas por diversas perspectivas surgidas desde el Movimiento Pedagógico y los intelectuales de la educación y la pedagogía para alcanzar tales logros (Montoya, 1995). Se busca que el maestro y la maestra tengan una mejor relación con la pedagogía, que sean intelectuales apropiados/as de su saber pedagógico y del saber que enseña, que sean crítico-reflexivos/as de su propio quehacer, de sí mismos/as como maestros y maestras, y de su entorno. Sin embargo, es lo que pretendemos mostrar aquí, hay muchas dificultades para que estas aspiraciones se hagan realidad, entre ellas, la más destacable es la hegemonía de una concepción neoliberal de la educación. Para ilustrar esta situación problemática es necesario reconocer, con Stenhouse, que

[...] si lo que deben perseguir los profesores es desarrollar la comprensión, desarrollar y refinar sus criterios de juicio y su alcance en su correspondiente materia, deben ser capaces de disponer de tiempo y de oportunidades para el

desarrollo profesional. Con demasiada frecuencia las actuales condiciones de enseñanza propician que la supervivencia sea una preocupación más urgente que el saber (1991: 141).

La invitación, entonces, es a reflexionar sobre los avatares de la investigación de los maestros y las maestras en el contexto de las reformas educativas de las últimas décadas en Colombia, especialmente, sobre el impacto de las políticas neoliberales en la organización del sistema educativo y las condiciones para el desarrollo profesional de maestros y maestras.

## La Ley General de Educación, los desafíos de la autonomía

Una vez proclamada la nueva Constitución Colombiana en 1991 —la cual replantea el aparato político y económico, promueve la modernización del Estado, reestructura las instituciones estatales, fortalece la descentralización y plantea como imperativo hacer una gran transformación de carácter educativo—, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) promueve la formulación de un proyecto de ley general de educación como contrapeso al Plan de Apertura Educativa<sup>1</sup> elaborado por el Gobierno nacional, el cual sintetizaba el ideario neoliberal<sup>2</sup> y sus pretensiones privatizadoras<sup>3</sup> de la educación. La pro-

1 El Plan de Apertura Educativa fue el plan educativo del gobierno de César Gaviria (1991-1994).

2 El ideario neoliberal fue descrito de modo preciso por Polo, del siguiente modo: “el neoliberalismo propone flexibilizar la oferta educativa, cambia el sistema de gestión del educación y el perfil profesional del profesorado, así como llevará cabo una profunda reforma curricular. Su tesis es que la escuela funciona mal a causa de la ausencia de un verdadero mercado educativo. Es preciso, por tanto, introducir la competencia interna y desarrollar un sistema que tenga como base el mérito y el esfuerzo individual, como mecanismos que garanticen la eficacia de los servicios que ofrece. Concretamente propone medidas como:

- Establecer mecanismos de control y de evaluación de la calidad de los servicios educativos.
- Articular y subordinar la producción educativa a las necesidades impuestas por el mercado laboral.
- Flexibilizar la forma de contratación y las retribuciones salariales de los docentes y, al mismo tiempo, desarrollar sistemas estatales de evaluación.
- Disminuir los gastos educativos estableciendo medidas de optimización de la gestión de los recursos para aumentar la eficacia del sistema educativo.
- Aumentar el número de alumnos por aula para incrementar así la productividad del profesorado” (1997: 73).

3 En cuanto a la noción de privatización, es importante plantear una aclaración defendida por Polo: “En el campo educativo, cuando los neoliberales hablan de privatización no se refieren a la privatización completa del servicio,

puesta de Fecode fue acogida por el Gobierno y, después de múltiples debates, se cristalizó en la Ley 115 de febrero de 1994 o Ley General de Educación.

La Ley 115 de 1994, según Martínez, Noguera y Castro, introdujo nuevos planteamientos en cuanto a la “concepción, organización y funcionamiento de la educación nacional” (2003: 16), en contraste con el esquema implementado con la renovación curricular.<sup>4</sup> En particular, uno de los conceptos con mayor relevancia fue el de la *autonomía*. Esta ley propugna por la autonomía de las instituciones educativas, como posibilidad para mejorar la calidad de la educación. Tal autonomía se funda en la confianza en las comunidades educativas para construir sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI), acordes con “las situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país” (Colombia, 1994b, Art. 73, Parágrafo). Dicha construcción se realizaría a partir de la reflexión, la investigación, y la planeación cooperativa y participativa. Tales posibilidades, se esperaba, coadyuvarían a “la formación integral del educando” (Colombia, 1994b, Art. 73). La Ley abrió la posibilidad de adecuar planes y programas a las necesidades locales, de definir criterios de evaluación institucional, de pensar y construir su propia propuesta educativa. En estas concepciones acogidas por la Ley 115 de 1994 se concretan las aspiraciones de la lucha emprendida desde el Movimiento Pedagógico por el reconocimiento y la valoración de la labor docente, por la inclusión de los maestros dentro del debate intelectual y académico, por el

reconocimiento de su condición de “sujeto de saber” (Rodríguez, 2002: 53). Por último, la confianza estuvo puesta en los docentes y directivos docentes, en la comunidad educativa local, pues se entregó, a su buen juicio y a su capacidad de pensar e investigar sobre su quehacer, la construcción de su propio PEI. Otros (Rodríguez, 2002: 45) leyeron esto como el afán del Estado de descentralizar la educación y aminorar sus responsabilidades, lo que llevó a éste a apropiarse del concepto de *autonomía* e introducirlo en la Ley como un modo de alcanzar este fin.

El Decreto 1860 de 1994 reglamenta el componente pedagógico de la Ley 115 de 1994 y establece, en su artículo 14, el contenido del PEI del siguiente modo:

Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la Ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio (Colombia, 1994a).

Con el objeto de “lograr la formación integral de los educandos”, en este mismo artículo se proponen los siguientes aspectos:

Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución, el análisis

---

ya que difícilmente habría alguien interesado en comprar un servicio no rentable; en realidad, están pensando la privatización de la gestión de la educación. Hay diversas fórmulas: recuperación de costos, supresión de obstáculos para el establecimiento de escuelas y universidades privadas, vales de estudio, libre elección de centro a través del subsidio público enseñanza privada” (1997:75). En Colombia, en consonancia con lo anterior, una de las estrategias de mayor impacto es la educación contratada en programas conocidos como “ampliación de cobertura”.

4 La renovación curricular estuvo sustentada en el Decreto 1419 de 1978. Según Martínez, Noguera y Castro, esta reforma consistía en un diseño detallado de la enseñanza en busca de un “mejoramiento cualitativo de la educación” (2003: 43). El currículo fue definido como un “sistema dinámico pero planificado”, fundamentado en la determinación de objetivos operacionales definidos en términos de conductas observables, actividades necesarias para lograr esos objetivos, y medios y criterios de evaluación para controlar la eficacia del proceso, “reduciendo la enseñanza a un proceso de instrucción” (p. 47).

de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes, la estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos, la organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando, el reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes (Colombia, 1994a).

Como puede notarse, éste es un trabajo de construcción colectiva, un trabajo de la comunidad educativa, que presupone autonomía y garantizaría autonomía en su desarrollo. En palabras del equipo liderado por Pilar Caballero, la autonomía puede entenderse como un “procedimiento social y formativo que enseña a los individuos a salir del egocentrismo y a aprender a trabajar de manera colaborativa” (1998: 5) en la consecución de un fin común que pretende el beneficio de toda una comunidad.

Es claro que el concepto de *autonomía* aplicado a las instituciones educativas hace referencia a las formas en que los miembros de estas comunidades deben identificar sus necesidades educativas, definir las prioridades, participar en la toma de decisiones, en la organización de los procesos y en la articulación de las acciones hacia el mejoramiento. Esta gestión debe partir del análisis, del pensar colectivo, de nuevas formas de organización institucional, y requiere de apertura al cambio, de gran compromiso y de liderazgo. Ello implica una transformación de la idea de *gestión* educativa, antes concebida en términos de manejo de personal y cumplimiento de objetivos.

El sentido de la autonomía escolar, presentado en el artículo 77 de la Ley General de Educación, plantea que esta autonomía debe pensarse

[...] dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía

para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional (Colombia, 1994b).

Posteriormente, el Decreto 1860 de 1994 establece algunas orientaciones curriculares que confirman la autonomía de las instituciones para elaborar el currículo respecto a contenidos, introducción de adecuaciones según condiciones regionales o locales, métodos de enseñanza, entre otros (Colombia, 1994b).

A pesar del control estatal, esta autonomía otorgada por la Ley ofrecía una salida a las aspiraciones del Movimiento Pedagógico, aunque algunos analistas, entre ellos Abel Rodríguez (2002), vieran en ello un esfuerzo del Estado por entregar sus deberes frente a la educación a la sociedad.

La dimensión del reto planteado desde la autonomía para las instituciones en la construcción de su proyecto educativo y la organización de sus procesos, puso de manifiesto el imperativo del conocimiento de las comunidades; de una visión de trabajo colaborativo; de una posición autocrítica; de la autogestión, la planeación, el diseño y la evaluación constante; de una actitud comprometida de los/as docentes, directivos/as y padres y madres de familia; de procesos de reflexión contextualizados, y de una comunidad educativa plenamente interactuante. Pero, ¿se pensó acaso en la preparación de los/as docentes y directivos/as docentes para que esa propuesta saliera realmente de un proceso de investigación, reflexión y análisis, y que su construcción condensara lo que la Ley pretendía?

La promulgación de la Ley 115 de 1994 produjo muchas transformaciones en las dinámicas

internas de las instituciones educativas, en tanto que las nuevas exigencias planteaban la reestructuración de las funciones de los maestros y las maestras, una mayor participación de la comunidad educativa y la construcción de estrategias que permitieran la producción académica e investigativa necesaria para la elaboración del PEI. De igual modo, esta nueva Ley exigió la elaboración de políticas de Estado frente a la educación en los planes decenales de educación, políticas que esperaban trascender los períodos de cada gobierno. Otro tanto aconteció con la formulación de los proyectos educativos departamentales y municipales, que intentaban construir un proyecto educativo nacional coherente.

Sin lugar a dudas, el impacto más destacable de la Ley 115 de 1994 fue la profunda transformación que exigió de los proyectos de formación de maestros/as en todas las instituciones dedicadas a este fin. Las escuelas normales y las facultades de educación se vieron sometidas a una profunda transformación en sus planes y programas, en sus titulaciones, en sus exigencias académicas para la obtención de tal título. La reestructuración de las escuelas normales (Decretos 2903 de 1994 y 3012 de 1997; Resolución 1225 de 2002) y su vinculación a los procesos de formación de maestros y maestras en la educación superior mediante los convenios con las facultades de educación posibilitan una serie de reflexiones en torno a la pedagogía y a los denominados “núcleos de saber” (Decreto 3012 de 1997, Art. 4). Esas reflexiones se concretaron en una ingente producción en torno a la educabilidad, la enseñabilidad de las disciplinas y saberes, el currículo, la didáctica, la evaluación, la estructura histórica-epistemológica de la pedagogía, la realidad y las tendencias sociales y educativas, la dimensión ética, cultural y política de la profesión educativa. Todo esto pretendía consolidar la propuesta de maestros y maestras que pudieran, desde la pedagogía como “saber fundante”, responder a las necesidades investigativas que planteaba la concreción de las propuestas de construir un currículo pertinente mediante la elaboración de los PEI.

La Ley General de Educación propició la clara definición de la educación no formal e informal, la atención en educación a la población adulta y la profunda transformación de la educación preescolar, en tanto que se constituyó en obligatoria. Otro campo que se abrió para la reflexión pedagógica y la institucionalización de propuestas educativas fue la atención a poblaciones y personas con necesidades educativas especiales. En este punto, la Ley 115 de 1994 generó nuevas propuestas para la etnoeducación, prestando especial atención a las comunidades afrocolombianas y a los pueblos indígenas.

Sin embargo, para Bustamante (2005), la Ley General de Educación, en tanto producto de pugnas entre quienes se disputan el control del campo educativo, tiene contradicciones internas. Y mientras unos la tomaron como una oportunidad, y la defienden como realización de las aspiraciones del magisterio colombiano, otros ven en ella la gestión del Gobierno para desmovilizar un gremio cualificado e ir recortando dicha Ley en función a los propósitos de la nueva política social. Para muchos, la Ley 115 no defiende la calidad, en tanto que la “cobertura” es lo primordial. Bustamante cree que pasamos del poder al control, es decir, de una política de control de la educación por el Estado en todos sus aspectos, a una “calidad” sólo visible en evaluaciones masivas, en cuya interpretación intervienen “expertos” sin formación en educación, y cuyos resultados legitiman políticas acordadas en toda América Latina con organismos multilaterales y la banca internacional. Bustamante invita a recuperar el movimiento intelectual y político de los maestros, para frenar las políticas educativas aquí cuestionadas.

### **El Movimiento Pedagógico: los maestros y las maestras en la lucha por la autonomía**

El Movimiento Pedagógico reunió a maestros y maestras, a investigadores e investigadoras, a profesores y profesoras universitarios/as

interesados/as en mejorar la calidad de la educación y la enseñanza de las ciencias, sindicatos de maestros/as y organizaciones no gubernamentales (ONG), en torno al rescate de la pedagogía, para ponerla en el centro de la actividad educativa del maestro y la maestra. Su gran valor está en haberse gestado en el magisterio, sin intervenciones de ningún organismo estatal, ni de la Iglesia. Su objetivo fue establecer un pensamiento pedagógico en el cual se fundamentara la organización de la educación.

Como lo señala Antanas Mockus:

El Movimiento Pedagógico surge de la convergencia de dos problemáticas: el rechazo al diseño instruccional, como una estrategia de mejoramiento cualitativo, por cuanto entraña una descalificación del oficio del educador y una limitación de su autonomía intelectual y profesional, y la voluntad de rescatar o más bien de hacer por primera vez verdadera para el educador colombiano la identidad de trabajador de la cultura comprometido intelectual y prácticamente con su circunstancia histórica (2002: 294).

Los maestros pasaron de una acción puramente contestataria frente al Estado, reivindicativa de sus derechos y de sometimiento a las políticas educativas, a una acción crítica construida desde la reflexión y la investigación sobre su quehacer, dando así inicio a un amplio debate nacional. La actividad intelectual y académica consolidada con las revistas especializadas, específicamente *Educación y Cultura* de Fecode, con los centros de investigación vinculados al movimiento (Centro de Promoción Ecu-ménica y Social —Cepecs—, Centro de Investigaciones Universidad Pedagógica —CIUP—, Centro de Investigación y Educación Popular —Cinep—, entre otros), los talleres, las discusiones, los seminarios, la difusión de artículos y los debates, fueron el alimento de sus propuestas en favor de la calidad de la educación pública, de la búsqueda de alternativas

pedagógicas, de la construcción de la identidad del/de la maestro/a como “trabajador/[a] de la cultura”, “de la educación como problema público” (Martínez, Noguera y Castro, 2003: 182). Uno de los logros alcanzados por el Movimiento Pedagógico

[...] fue convertir al magisterio en sujeto de las políticas educativas, superando la simple condición de objeto de políticas, en que lo habían colocado los modelos educativos dominantes (Suárez 2002: 9).

Pero, según Mario Díaz (citado por Noguera, 2002: 266), lo que realmente ocurrió con los procesos de concertación política, la definición y puesta en marcha de reformas y políticas como la Ley General de Educación, el Plan Decenal y el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, fue una “recontextualización oficial” y no una “recontextualización pedagógica”, pues finalmente los discursos fueron desubicados y reubicados, o insertos en los textos oficiales, por acción del Estado.

El Movimiento Pedagógico fue proclamado oficialmente en 1982 en el XII Congreso de Fecode en Bucaramanga, pero su aparición se puede datar hacia la década del setenta del siglo xx, en el marco de las críticas a las políticas desarrollistas que veían en la educación un medio para sus fines. El Movimiento Pedagógico fue un acontecimiento fundamentado en la necesidad de hacer colectivos los esfuerzos individuales de cambio realizados por los maestros y las maestras en el terreno pedagógico, de construir comunidad de saber pedagógico con tres propósitos fundamentales: el cambio educativo, el fortalecimiento de la educación pública y la formación de los maestros y las maestras. Sin embargo, fue un movimiento de corta duración, pues, ya en la década del noventa, las políticas economicistas se fortalecieron, imponiéndose dentro del sistema educativo colombiano, con el impulso de los organismos de cooperación y financiación internacional y con una preocupación esencial: la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la

educación (Martínez, Noguera y Castro, 2003). Es decir, el neoliberalismo y su concepción de la educación.

Uno de los efectos del Movimiento Pedagógico fue “el acercamiento de los maestros al saber pedagógico y a la reflexión sobre su trabajo”, lo cual provocó un “auge sin antecedentes del interés por la innovación e investigación pedagógica” (Rodríguez, 2002: 52). El reconocimiento de su condición de sujeto de saber hizo que, en muchos maestros y maestras, se despertara el interés por la formación profesional, la investigación y la reflexión sobre sus prácticas pedagógicas. Ser sujeto de saber pedagógico es tener la capacidad de

[...] pensar la relación con el aula, con los grupos sociales y con los saberes específicos que se enseñan. Sólo si hay sujeto de saber, puede el maestro ser hombre público (Zuluaga, 2002: 308).

Es en este proceso de reflexión e investigación, en el que se

[...] toma conciencia de que el saber no está en el exterior, sino en la ardua labor cotidiana y en la historia de su práctica pedagógica (Echeverri, 2002: 139).

Que el magisterio se diera a la tarea de observar, de modo crítico y argumentado, desde el saber pedagógico, las políticas educativas en el país y tomar posición frente a ellas, es sin lugar a dudas un hecho histórico de gran valor. Lo es igualmente la lucha por traer la pedagogía al centro de la actividad educativa, la búsqueda de una educación pública de calidad, de una visión crítica del propio quehacer educativo para derivar, de allí, conocimiento, aprendizaje y saber, y de esta manera acercar más al maestro y a la maestra a un perfil de sujeto productor y no sólo reproductor de saber. Este movimiento, cargado de reflexiones, construcciones pedagógicas y producción intelectual, habrá de ser siempre un referente para la educación, para todo/a docente y gerente/a

educativo/a que le dé dimensión a su quehacer, porque, haciendo mención a Kemmis,

[...] sin una comprensión histórica del desarrollo de la educación contemporánea y de los valores que la modelan, los profesores se ven privados de uno de los recursos más poderosos para cambiarla (1993: 123).

Consideramos importante incluir a los/as directivos/as docentes en esta invitación de Kemmis, pues los cambios se potencian con esfuerzos comunes.

### **La Ley 715 de 2001 y la estandarización de la educación**

La búsqueda de la calidad educativa ha sido una preocupación de los gobernantes de turno y de los organismos de cooperación y financiación internacional desde finales de la década del sesenta, especialmente en la optimización de los recursos asignados. Diferentes proyectos, eventos y estrategias en el plano internacional, han tenido como tema central la calidad de la educación, articulada con los requerimientos de la economía mundial, mucho más fuerte en la década del noventa. Una de las estrategias fue elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el título “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90”. El término “equidad” aquí planteado está “íntimamente relacionado con el concepto de desempeño, que a su vez se liga estrechamente a las exigencias de eficacia y eficiencia” (Martínez, Noguera y Castro, 2003: 57).

En la búsqueda de calidad educativa, la evaluación es prioritaria. Así, hacia 1994 surge el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), y en 1997 se realiza la primera prueba de evaluación masiva en las áreas de lenguaje, matemáticas y de factores asociados, a muestras de niños/as

de 3.º y 4.º grados de educación básica, a padres, madres, maestros/as y directivos/as de trece países, incluido Colombia. De esta prueba se derivó un modelo basado en tres principios: comparabilidad internacional, aplicación de pruebas estandarizadas en lenguaje y matemáticas, y aplicación de cuestionarios de factores asociados a resultados (Martínez, Noguera y Castro, 2003). En 1995 se crea el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), como una red de organizaciones, públicas y privadas, interesadas en contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación, mediante la promoción de debates sobre temas de política educacional y reforma educativa; la identificación y la difusión de buenas prácticas, y la evaluación y el monitoreo del progreso educativo. En la cumbre sobre educación básica en América Latina, promovida por este organismo en 2001, se destacó el tema de la responsabilidad por los resultados como un aspecto esencial para mejorar la educación, y entre los compromisos que fueron redactados y suscritos en una Declaración de Acción, se destacan: establecer estándares educacionales generales, de manera que todos los miembros de la sociedad sepan de qué se están haciendo responsables las escuelas; crear un sólido sistema de pruebas nacionales en matemáticas, ciencias y lenguaje (y otras áreas que cada país estime cruciales), que permitan supervisar el logro de los/as alumnos/as en el tiempo; evaluar periódicamente a los/as docentes; dar mayor autoridad y responsabilidad a los/as directores/as de escuela, maestros/as y comunidades locales en la gestión de las instituciones; establecer la rendición de cuentas respecto del uso óptimo de los recursos y obtención de resultados (PREAL, 2001).

Así, después de este recorrido en la búsqueda de la calidad educativa, se promulga la Ley 715 de 2001 en el país, la cual condensa los aspectos anteriormente descritos, evaluación, cumplimiento de estándares, desempeño, eficiencia y eficacia. Con la aprobación de esta Ley se pasa por encima de los procesos pedagógicos y se somete el proceso educativo "a una reestructuración bajo criterios empresariales-financieros, coherentes con el modelo toyotista" (Mejía, 2002: 4).<sup>5</sup> La Ley establece, entre las competencias de la Nación en materia de educación, la de

[...] fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región (Colombia, 2001, Art. 5).

El Decreto 0230 de 2002 dice que el currículo adoptado por las instituciones debe ajustarse a parámetros, entre otros, "estándares para el currículo, u otros instrumentos para la calidad, que defina y adopte el MEN" (Colombia, 2002a, Art. 2). La autonomía promulgada en la Ley General ha sido deslegitimada a partir de la evaluación masiva y se le atribuye la acentuación de las diferencias educativas debidas a diferencias sociales.

Bustamante señala, por tanto, que la Ley 715 de 2001 es "un movimiento aparente hacia un pasado de diseño instruccional" (2005) que busca establecer la equidad en el servicio educativo mediante los estándares educativos. Para Elliot,

5 "Con el modelo en boga del neoliberalismo y la escasez de recursos asignados al Estado, apareció una idea en la cual los logros de la mejora se colocaron en la transformación y la adecuación al modelo vigente empresarial, y se toma del modelo toyotista la apropiación de la organización y sus objetivos como una gestión comunitaria en la cual la 'autonomía' va a cumplir un papel importante, porque reconoce el valor de los sujetos y son ellos quienes toman las decisiones. También se le asigna al centro escolar la idea de que es una institución inteligente que debe aprender de sus cambios y que la mejoría de su ambiente interno es autoproducida y autorregulada, mejoramiento que es el factor de calidad en el proceso interno del centro y que busca la autonomía, en la gestión y el compromiso de sus asociados en esa transformación, como la clave para mejorar. Y externamente se debe ayudar con políticas de racionalización de recursos y optimización de los existentes para garantizar la eficiencia interna" (Mejía, 2000: 8).



[...] pensar que se puede tener un cierto tipo de estándar es un mito que disminuye la calidad de la educación. [...] hay diferentes estándares que reflejan diferentes ideologías y valores [...] la educación tiene que verse reflejada en la variedad y diversidad de un sistema educativo (2002a: 26).

De igual forma, Elliot se refiere a la prioridad que se da en este tipo de currículos a las llamadas "asignaturas básicas", al desarrollar capacidades para la adecuación al mercado de trabajo (Elliot, 1989). Ello implica, entonces, poner en cuestión los fines de la educación en la Modernidad, como la autonomía y el desarrollo de las potencialidades personales y sociales, y el desarrollo de una sociedad democrática. Los resultados (logros, competencias, desempeños de los estudiantes que deben ser medibles y comparables) se han convertido en lo más importante de la escuela y las prácticas pedagógicas.

La Ley 715 obliga a las instituciones oficiales del país a que garanticen una oferta completa, desde el preescolar hasta el grado 11.º, mediante fusiones o asociaciones de colegios. Así pretende el Gobierno la continuidad de los y las estudiantes hasta el último grado de su educación básica, aprovechar los recursos de las instituciones y estimular la creación de más cupos en todos los niveles. Hay quienes consideran (Rodríguez, 2002; Eliot, 2002) que esta transformación atenta contra la dinámica de las instituciones y las convierte en unidades administrativas, donde sólo importa el criterio de racionalización económica, en detrimento de la calidad.

### **La investigación educativa y en el aula entre la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001; alcances y limitaciones**

Según Carlos Noguera, la aparición de la investigación educativa en Colombia estuvo ligada con la estrategia del desarrollo económi-

co en la década del cincuenta (2002: 256). Los trabajos investigativos se dieron no sólo como una producción de conocimiento, sino que contribuyeron a la "producción de la realidad educativa nacional" (Noguera, 2002: 252). Al hacer un recorrido por los diferentes momentos que ha atravesado la educación en el país, desde la década del cincuenta, con sus discursos, sus problemáticas, sus políticas y la actividad investigativa que ha estado ligada a éstos, se puede constatar que los temas y problemas de la investigación han sido puntualmente definidos por cada una de estas circunstancias. El planeamiento educativo enfocado hacia la búsqueda del desarrollo requirió datos precisos sobre población en edad escolar, número de maestros/as, número de escuelas, datos sobre analfabetismo, materiales educativos, etc., y hacia este cometido se volcó la investigación con aportes financieros importantes.

Durante las décadas del setenta y del ochenta se dio una confrontación de las tendencias desarrollistas con los planteamientos desde la sociología de la educación y, a partir de ésta, se generan diferentes movimientos de resistencia, entre los que se encuentra el Movimiento Pedagógico. Para Noguera (2002: 249), un nuevo camino se abre para la investigación educativa, debido a la relevancia que adquiere la pedagogía en este proceso. El/la maestro/a como intelectual, trabajador/a de la cultura, la educación como un problema público, entre otros, siempre bajo una perspectiva crítica, serán los temas llamados a ocupar la labor de los/as investigadores/as, en un movimiento intelectual que se consolidó mediante congresos pedagógicos, foros, seminarios de investigación, etc.

La gestión escolar, la evaluación de la calidad y del desempeño, la competitividad institucional, los logros e indicadores de logros, el PEI, entre otros, se convierten en esta nueva etapa educativa, caracterizada por la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación, el Plan Decenal y

el Consejo Nacional de Acreditación, en el centro de la actividad investigativa. Una nueva tendencia economicista se fue perfilando en el panorama educativo, favoreciendo intereses de grupos académicos y programas estatales, que fueron desarticulando el movimiento investigativo de la década anterior (Noguera, 2002: 251).

Los Decretos 3012 de 1997 y 272 de 2002, por los cuales se reglamenta el proceso de acreditación de calidad de programas en educación, instauraron la investigación como la base de los procesos de formación, medida que, según Noguera (2002), despojó a la investigación de toda su fuerza transformadora, con cientos de proyectos investigativos de dudosa calidad en los archivos del Consejo Nacional de Acreditación.

Las políticas estatales y los estándares internacionales de calidad, que cada vez ajustan más la investigación a sus criterios, han ido cambiando las características de las investigaciones, debilitando el interés por la problemática local. Lo importante se ha trasladado a la obtención de puntajes y el ubicar artículos investigativos en revistas indexadas. Después de la Ley 715 y el nuevo interés en la gerencia y la gestión escolar, los temas investigativos han estado centrados en el paradigma de las escuelas eficaces y en el análisis de los factores asociados al desempeño, tal y como se desprende de la revisión de los archivos del Consejo Nacional de Acreditación.

Paralelo a este recorrido investigativo asociado con las políticas educativas estatales, con los discursos y los paradigmas del momento, se ha desarrollado una modalidad investigativa que guarda relación directa con la actividad de los maestros y las maestras en el aula y ha sido denominado, por su gestora Eloísa Vasco, como "investigación en el aula" o "maestro investigador". Su finalidad ha sido

[...] motivar a los maestros para asumir procesos de reflexión sobre su que-

hacer diario, en forma sistemática, retomando algunas de las características de los procesos de la investigación científica (1995: 16),

y su conceptualización ha sido una labor de equipos de maestros y maestra.

Las preguntas que el maestro y la maestra tienen presentes cuando enseñan (el qué, cómo, para qué, quiénes), las respuestas a éstas y el saber que ponen en acción en su labor, es su saber pedagógico, y deben hacer parte de su proceso de reflexión y análisis, al igual que las circunstancias que rodean su práctica (el aula, su grupo de alumnos/as, la institución escolar) y la fase de su historia personal, la pregunta y respuesta a quién soy (la percepción de su saber, de su identidad como maestro/a). Todo esto hace parte de esta modalidad investigativa.

### **Gestión pedagógica centrada en la investigación, una alternativa de construcción de nuevas relaciones entre maestros y maestras**

La investigación educativa crítica (Carr, 1996), la investigación-acción y la investigación en el aula son propuestas investigativas que ven, en el y la docente y su investigación, un proceso de autoformación permanente, la vía de una real transformación de las prácticas educativas, lo que se constituye en el fin último de la actividad investigativa en las instituciones. Como señala Elliot:

Mejorar la práctica es hacerla más educativa, tanto en los procesos como en los resultados, en los medios y en los fines, por lo tanto este cambio no se concibe como un problema técnico, sino ético, filosófico (político, dirían los críticos) (2002).

Pero, ¿qué camino nos lleva a iniciar un proceso investigativo o, mejor, a empezar a generar

una cultura investigativa en las instituciones? La respuesta a la anterior pregunta nos exige proponer, al/a la directivo/a docente, como gestor/a de una cultura reflexiva y crítica, que mire hacia todos los ámbitos de la educación, de la institución educativa, de los y las docentes, de la enseñanza, el aprendizaje y la formación. Esta perspectiva reflexiva y crítica habrá de conducir a una reflexión constante del quehacer del maestro y la maestra, es decir, que asuma una posición autorreflexiva y autocrítica. La cultura reflexiva en el interior de las instituciones pretende configurar la autonomía intelectual de quienes en ella laboran. Autonomía que, desde el Movimiento Pedagógico, quiso materializarse y potenciarse en todos y cada uno/a de los maestros y las maestras, a partir de la apropiación del saber pedagógico. La autonomía que, desde la Ley General de Educación, se pensó como institucional; sin embargo, sólo podía desarrollarse a partir de la autonomía intelectual de maestros/as y directivos/as. Una autonomía que se va diluyendo en las reformas al sistema educativo centradas en estándares de calidad.

Una actitud reflexiva-crítica, la ampliación de la formación a través de la construcción de vínculos con el campo conceptual de la pedagogía, con la sociedad, la cultura y la ciencia, darán la posibilidad, al/a la docente, de ampliar su visión como profesional de la educación y le permitirá identificar, dentro del aula, dentro de la institución y al interior de sí mismo/a (creencias e ideas), en relación con su labor, asuntos que merezcan una atención especial, que demanden una observación sistemática y de los cuales pueda partir un proceso investigativo. Como lo plantea Kemmis, la tarea es buscar contradicciones dentro de la experiencia educativa, entre la teoría y la práctica, entre los valores y los intereses particulares, entre la retórica y la práctica, la educación y la sociedad, etc. Una vez halladas tales contradicciones, éstas

[...] invitan al diálogo y al razonamiento dialéctico en grupo, a la participa-

ción democrática en la interpretación y en la toma de decisiones, y desarrolla un creciente sentido de compromiso compartido en la lucha por mejorar la educación (1993: 156).

Todo esto es lo que el/la directivo/a docente debe potenciar en su tarea como gestor/a pedagógico/a de una institución educativa.

El acontecimiento investigativo sitúa al maestro y a la maestra ante la posibilidad de reflexionar desde su práctica docente cotidiana y, en consecuencia, asumir los retos que significa ponerse a sí mismo/a en cuestión, con una posición de escucha ante la evidencia de lo que es en su práctica. El desarrollo del proceso anterior conmueve su intimidad, cuestiona e interroga, pero también afecta, transformando. La enseñanza es un oficio que precisa de la reflexión autónoma y la elaboración de pensamiento propio, por lo que los maestros y las maestras deben constituirse como intelectuales, pero no como individuos que hacen de su oficio una actividad solitaria, sino reconocerse como sujetos en interacción dentro de esta práctica social, en la que es ineludible e indispensable el trabajo en equipo, cooperativo, colegiado y autogestionario. Ahora bien, la investigación y las relaciones de pares permiten que en la institución se hable desde proyectos y no exclusivamente desde el aula u otras actividades escolares, para consolidar así un equipo docente. Y este nuevo espacio de relaciones entre docentes sólo es posible por la investigación.

En conclusión, en tanto no olvidemos que las reformas educativas no pueden hacerse bajo el prurito de optimizar los recursos financieros invertidos en educación; en tanto no olvidemos que debemos

[...] recuperar la reflexión como categoría válida del conocimiento, el enfoque crítico que interpreta la teoría y la práctica como campos mutuamente

constitutivos y dialécticamente relacionados (Kemmis, 1993: 75);

en fin, en tanto no olvidemos que toda reforma educativa que excluye a los maestros y las maestras está destinada al fracaso, se nos impone la tarea de repensar la escuela, las funciones de sus directivos/as docentes y su formación en las reflexiones pedagógicas y curriculares en perspectiva crítica y reflexiva. Lo que se busca es un/a directivo/a docente que conozca las transformaciones que viven la escuela y los maestros y las maestras, y sepa liderar esos procesos de cambio.

## Bibliografía

Bustamante Zamudio, Guillermo, 2005, "A diez años de la Ley 115, ¿cómo se materializó la preocupación por la 'calidad?'", *Pedagogía y saberes*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, núm. 22, pp. 34-43.

Caballero, Pilar, dir. y coord., 1998, "La autonomía escolar en el marco de la descentralización", Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB/BID), *International Development Research Centre*, [en línea], disponible en: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10988858481caballero.doc>, consulta: 23 de marzo de 2007.

Carr, Wilfred., 1996, *Una teoría para la educación. Hacia una investigación educativa crítica*, Madrid, Morata.

Colombia, Ministerio de Educación, 1994a, Leyes, Ley 115 de 1994, Ley General de Educación. *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 8 de febrero.

\_, 1994b, Decretos, Decreto 1860 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 3 de agosto.

\_, 1994c, Decretos, Decretos 2903 de 1994 por el cual se adoptan disposiciones para la reestructuración de las escuelas normales, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 31 de diciembre.

\_, 1997, Decretos, Decreto 3012 de 1997 por el cual se adoptan disposiciones para la organización y el funcionamiento de las escuelas normales superiores, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 19 de diciembre.

\_, 2002a, Decretos, Decreto 0230 de 2002 por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación de los educandos y evaluación institucional, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 11 de febrero.

\_, 2002b, Decretos, Decreto 272 de 2002 por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación de los educandos y evaluación institucional, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 11 de febrero.

\_, 2002c, Resoluciones, Resolución 1225 de 2002 por el cual se se dictan disposiciones sobre acreditación de los programas de formación de docentes ofrecidos por las escuelas normales superiores, *Diario oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 4 de junio.

Echeverri, Alberto, 2002, "El aporte de las expediciones pedagógicas al Movimiento Pedagógico", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 12-163.

Elliot, John, 1989, "Entrevista a John Elliot", *Revista Cuadernos de Pedagogía*, Madrid, núm. 172, jul.-ago., pp. 17-22.

\_, 2002, "La reforma educativa en el Estado evaluador", *Perspectivas*, vol. xxxii, núm. 3, sep., pp. 23-29.

Kemmis, Stephen, 1993, *El currículo: más allá de la teoría de la reproducción*, Madrid, Morata.

Martínez, Alberto, Carlos Noguera y Jorge Castro, 2003, *Currículo y modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*, 2.ª ed., Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio.

Mejía, Alberto, 2002, "La calidad de la educación en tiempos de globalización. Una mirada crítica desde la educación popular", *Federación Internacional de Fe y Alegría*, [en línea], disponible en: [http://www.feyalegria.org/images/office/MRM-CalidadNicaragua\\_1454.doc](http://www.feyalegria.org/images/office/MRM-CalidadNicaragua_1454.doc), consulta: 23 de febrero 2007.

Mockus, Antanas, 2002, "Movimiento Pedagógico y defensa de la calidad de la educación pública", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 281-301.

Noguera, Carlos, 2002, "Movimiento Pedagógico, investigación y políticas educativas", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 249-279.

Polo, Pere, 1997, "Neoliberalismo y profesorado", *Revista Cuadernos de Pedagogía*, Madrid, núm. 261, sep., pp. 23-34.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), 2001, "Declaración de acción. Cumbre sobre la educación básica en América Latina", Resumen ejecutivo, may., núm. 9, *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)*, [en línea], disponible en: <http://www.preal.cl/>, consulta: 24 de mayo de 2007.

Rodríguez, Abel, 2002, "El movimiento pedagógico: un encuentro de los maestros con la pedagogía", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 15-60.

Stenhouse, Lawrence, 1991, *Investigación y desarrollo del currículum*, Madrid, Morata.

Suárez, Hernán, 2002, "Este libro", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 7-13.

Vasco Montoya, Eloísa, 1995, *Maestros, alumnos y saberes*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio.

Zuluaga, Olga Lucía, 2002, "Las facultades de educación y el Movimiento Pedagógico", en: Abel Rodríguez et al., *Veinte años del Movimiento Pedagógico 1982-2002. Entre mitos y realidades*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, pp. 303-318.

---

## Referencia

Garcés Gómez, Juan Felipe e Inés Jaramillo Jaramillo, "De la autonomía a la evaluación de calidad: gestión educativa, reformas legislativas e investigación de los maestros y las maestras en Colombia (1994-2006)", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. xx, núm. 51, (mayo-agosto), 2008, pp. 175-187.

Original recibido: octubre 2007  
Aceptado: enero 2008

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.

---

