

**ESTUDIO DE CASO:
LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS
DOCENTES EN COLOMBIA**



Coordinación General: Gustavo F. Iaies

Coordinación de proyecto: Martín Legarralde.

Autora: Roxana Perazza.

Asistente Técnica: María Paulina Dávila

ABRIL 2007

RED DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS ENTRE FUNCIONARIOS
EDUCATIVOS DE AMÉRICA LATINA

**Este Programa se financia con fondos otorgados por el EPDF (Education
Program Development Fund) a través del Banco Mundial.**

Índice

1. Resumen Ejecutivo	3
2. Presentación del caso: Reforma de estatutos docentes en Colombia.	14
2.A Razones que han motivado el estudio.	14
2.B Contexto histórico político.	14
2.B.3 Procesos de descentralización y sus impactos en el área educativa.	17
2.C Motivos que llevan a decidir la inclusión del tema en la agenda.	20
2.D Diagnóstico de la Situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda.	23
2.E Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del mismo.	24
2.F Descripción y análisis de las principales estrategias y líneas de acción.	25
2.G Principales alianzas dentro del ejecutivo y fuera de él.	29
2.H Principales adversarios dentro del ejecutivo y fuera de él.	29
2.I Principales reacciones sociales y de los actores implicados.	30
2.J Análisis del impacto alcanzados y efectos no esperados.	31
2.K Percepción de los actores después de las acciones principales.	32
2.L Evaluación de aciertos y errores por parte de los actores responsables de la implementación.	33
2.M Lecciones aprendidas.	35
3. Interrogantes sobre escenarios futuros.	37
4. Fuentes y Bibliografía.	40
5. Entrevistas realizadas.	42

1. Resumen ejecutivo

1.A Introducción

-Tema del estudio:

La reforma de los estatutos docentes en Colombia.

-Motivos que llevaron a realizar este estudio

Una modalidad de implementación que aprovecha el consenso del gobierno como herramienta principal.

1.B Motivos que llevaron a decidir la inclusión del tema en la agenda:

- **El ordenamiento fiscal.** El anterior estatuto implicaba un bajo control efectivo del gasto en salarios. La estructura de grados del escalafón que preveía, otorgaba un alto valor a los créditos por capacitación y a la antigüedad, ambos asociados a incrementos salariales. De este modo, era difícil prever cada año el volumen de la masa salarial, y su peso en el presupuesto educativo.
- **La gobernabilidad del sistema.** El sindicato se había constituido en un actor de política educativa con peso creciente. La gestión educativa nacional iniciada en 2002, proviene de la experiencia previa en el distrito capital de Bogotá, donde había registrado posiciones enfrentadas con el sindicato. Entre esas posiciones, el gobierno del distrito había decidido implementar un mecanismo de descuento salarial por días de huelga. Este antecedente, junto con las posiciones políticas actuales, hicieron que con la reforma estatutaria se buscara debilitar al sindicato como actor de política educativa con poder de veto.

- **Titularización de docentes interinos en las entidades territoriales.** A pesar de que el estatuto de 1979 había avanzado en la unificación del escalafón y la nómina salarial, distintas entidades territoriales seguían realizando nombramientos de docentes interinos, en función de una lógica clientelar. La titularización obligaba a institucionalizar y formalizar los procesos de nombramiento de maestros.

1.C Diagnóstico de la situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda:

En la percepción de la gestión educativa nacional, la serie de normas destinadas a dar aplicación a lo indicado por la Constitución de 1991, en términos de descentralización, junto con lo estipulado por el estatuto de 1979, implicaron una baja capacidad de previsión presupuestaria y gobernabilidad del sistema, dado que éste otorgaba mucho peso a la capacitación de los docentes en la determinación de incrementos salariales, a través de la pertenencia a distintos grados escalafonarios. Por su parte, la conformación de juntas del escalafón con una composición importante de docentes, redundó en una baja capacidad del estado nacional y de las entidades territoriales de ejercer control sobre el volumen de docentes que ascendía cada año en el escalafón. El hecho de que no fuera posible anticipar cuántos docentes iban a ascender de grado escalafonario de año en año, implicaba que la capacidad de planeamiento del presupuesto educativo fuera muy acotada.

El nuevo gobierno, iniciado en 2002, contó con una importante imagen positiva, fundamentalmente en la figura del presidente, lo que fue visto como una oportunidad para movilizar consensos amplios más allá de los tradicionales actores de política educativa.

Por otra parte, el sindicato era visto como un actor político con un peso creciente en la política educativa (había tenido fuerte incidencia en la formulación de la ley de educación - ley 115/94). Por sus posiciones políticas,

se presentaba además, como un actor de oposición, y ya registraba antecedentes de conflictos con la gestión educativa en Bogotá.

1.D Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del mismo:

1. **Impulso desde el nivel presidencial.** La política educativa nacional ha sido denominada “Revolución Educativa”. Esta formulación forma parte de los ejes de gestión de la presidencia. La reformulación del régimen de participaciones (ley 715/01) incluyó un artículo en el que se habilitaba a la presidencia a la formulación de un nuevo estatuto docente, lo que significó concentrar en la figura presidencial la atribución de formular una reforma estatutaria.
2. **Necesidad de nuevos estímulos en la carrera docente.** La lectura que realizaba la gestión nacional era que el viejo estatuto concentraba estímulos al final de la carrera, promoviendo una permanencia de los docentes con más antigüedad e incrementando el salario en ese sector. La reestructuración se pensó para mejorar los estímulos al ingreso de la carrera, con un sistema de ingreso y promoción basado en el mérito.

1.E Descripción y análisis de las principales estrategias y líneas de acción:

1. **Introducción en el marco legal del proceso de descentralización de la facultad presidencial de elaborar un nuevo estatuto.** En el marco del proceso de descentralización, a fines de 2001 se sancionó una ley (715/01) que establecía un régimen de distribución del financiamiento nacional a las entidades territoriales. En ese marco, se introdujo un

artículo que habilita a la presidencia a la elaboración de un nuevo estatuto y a la reglamentación de concursos que rigen la carrera docente.

2. **Procedimiento de formulación del estatuto.** Con el propósito de elaborar el nuevo estatuto, a comienzos de 2002, se conformaron cuatro comisiones y se nombró una comisión de redacción. Si bien estas comisiones contaron con participación sindical, la comisión de redacción estuvo bajo un fuerte control presidencial.
3. **Decreto de nuevo estatuto.** Ese mismo año, el presidente expide el Decreto N° 1.278 estableciendo el Estatuto de Profesionalización Docente. Este estatuto rige para los docentes incorporados a partir de 2002. Los docentes que iniciaron su carrera antes de ese año siguen rigiéndose por el anterior estatuto de 1979.
4. **implementación inmediata.** Desde el punto de vista de la implementación de esta política, la gestión nacional empieza a reglamentar rápidamente, la carrera de profesionalización a partir de un decreto de concursos de mérito para seleccionar a los maestros con el nuevo estatuto. Esto hace que en la actualidad haya una alta proporción de docentes en ejercicio que se rigen por el nuevo estatuto (que a la vez, incluye una cantidad mayor de incentivos al inicio de la carrera).
5. **Reestructuración de la planta docente.** El gobierno está estudiando una propuesta jubilatoria anticipada en función de tiempos y la cantidad de docentes que se rigen por la vieja norma, tendiente a acelerar el reemplazo de la planta docente.

1.F Principales alianzas dentro del ejecutivo y fuera de él.

El equipo del área de educación, encabezado por la ministra, tiene pleno respaldo político del actual Presidente de la República, quien ha ido incorporando cuestiones relacionadas con el área educativa no sólo en sus discursos de campañas electorales, sino que le imprime el carácter de un eje constitutivo de su gestión. Dentro del poder ejecutivo esta es su alianza más importante.

El parlamento no ha tenido una intervención significativa en la discusión, puesto que la opción política fue la de expedir un nuevo estatuto por decreto del poder ejecutivo. El “silencio” del parlamento puede ser interpretado como un “aval” a la política puesta en marcha. Recientemente, el sindicato docente ha logrado instalar representantes en el parlamento.

Otra alianza significativa para la gestión educativa es la de algunos miembros del sector empresario y algunas organizaciones no gubernamentales. Si bien no parecen haber tenido una intervención decisiva en esta política, contribuyen a sostener un consenso social sobre las políticas educativas estratégicas.

Los medios de comunicación han apoyado la iniciativa del gobierno.

1.G Principales adversarios dentro del ejecutivo y fuera del él.

No parecen observarse oposiciones a esta política dentro del poder ejecutivo. Fuera del ejecutivo, la oposición más importante es la del FECODE (sindicato de maestros), que a su vez se halla próximo a la máxima fuerza de oposición política: el Polo Democrático. En menor medida, la tradicional participación del sindicato en el Movimiento Pedagógico Colombiano (corriente de renovación del pensamiento pedagógico de Colombia), lo acerca a las posiciones de intelectuales, pedagogos y académicos.

1.H Principales reacciones sociales y de los actores implicados.

La reacción del FECODE fue de franca oposición. Llevó a cabo diversas manifestaciones y dos huelgas docentes, y actualmente sostiene una campaña de oposición al estatuto y a otras medidas de política económica, como el nuevo cálculo de las transferencias a las entidades territoriales. El sindicato se opone al nuevo estatuto tanto por el procedimiento de su elaboración e implementación, como por el contenido del mismo, criticando especialmente el hecho de que se habilite la incorporación de profesionales no docentes al ejercicio de la docencia y la fragmentación del colectivo docente entre quienes se rigen por el estatuto de 1979 y el de 2002.

Los concursos de mérito docente realizados a partir del nuevo estatuto fueron boicoteados por el FECODE. En 2005, el FECODE convocó a movilizaciones y concentraciones contra los concursos. Sin embargo, el 65% de los docentes inscriptos se presentó a las pruebas. La fuerza pública actuó contra las manifestaciones y las acciones de boicot y finalmente los concursos se llevaron a cabo. La opinión pública reaccionó favorablemente a las iniciativas del gobierno.

1.I Análisis del impacto alcanzado y efectos no esperados.

Las consecuencias han sido la efectiva implementación del nuevo estatuto, y la rápida aplicación en la incorporación y ascenso de una gran proporción de los docentes del sistema educativo colombiano.

Por su parte, esta renovación del plantel docente produjo un debilitamiento del sindicato, material y simbólicamente asociado a los docentes que se rigen aún por el estatuto de 1979. Las campañas desarrolladas por el FECODE muestran

un debilitamiento del sindicato como actor de política educativa, ya que además de no ser considerado como un interlocutor para las medidas de gobierno, su capacidad de movilización no le ha permitido vetar una política estratégica como la del nuevo estatuto.

Si bien este debilitamiento no era un objetivo explícito de esta política, el desdibujamiento del sindicato como un actor de política educativa ha acarreado como consecuencia una reformulación de las condiciones de gobernabilidad del sistema educativo colombiano, posicionando a los docentes noveles y a las entidades territoriales como aliados potenciales de la gestión educativa nacional.

En términos del mejoramiento de la calidad educativa, aún no se observan resultados, y los sistemas de información no permiten aún mensurar el impacto en el efectivo mejoramiento de la oferta educativa colombiana. En este sentido, otra consecuencia no esperada de esta política ha sido revelar las dificultades de los sistemas de evaluación e información para aportar datos relevantes sobre las metas de la política educativa.

1.J Percepción de los actores después de las acciones principales.

La actual conducción de la FECODE, sostiene que esta nueva política liberal, es contraria a la profesionalización de los docentes, ya que *“abre las puertas a otros profesionales y subvalora la cuestión pedagógica”*.

La FECODE considerara *“la necesidad de reasumir los compromisos de la ley general de educación; de volver a sus objetivos y fines; de reivindicar la formación integral y científica; de restablecer para la docencia su carácter profesional y de generar una gran corriente de opinión que permita una institución educativa y unos docentes con capacidad real para decidir sobre todos los procesos de la vida educativa, de recuperar los proyectos educativos*

institucionales como espacios de autonomía y flexibilidad curricular contra la estandarización neoliberal”.

La propuesta a futuro por parte del gremio, es la puesta en marcha de un estatuto único con un salario promocional y un buen régimen provisional. Entiende que el dominio de saberes específicos es insustituible para el desarrollo del conocimiento y la cultura escolar.

1.K Lecciones aprendidas.

- **Ventana de oportunidad.** Más allá de las características puntuales de la política implementada, la gestión entrante en 2002 interpretó que su tratamiento podía involucrar conflictos en términos de la gobernabilidad del sistema. En ese sentido parece clave el aprovechamiento de la “ventana de oportunidad” dada por la alta legitimidad de una gestión que recién comienza, y en particular, de las iniciativas presidenciales. En este caso particular, está claro que la reforma del estatuto se llevó a cabo al inicio de la gestión y fue encarnada por el nivel presidencial, a través de un decreto que estableció el nuevo estatuto. Esto permitió concitar el apoyo de la opinión pública y dotar a la medida de fuerte legitimidad social más allá de la fuerte oposición.
- **Rápida implementación.** Una vez decretado el nuevo estatuto, estuvo claro que el sindicato presentaría una férrea oposición. En este sentido también fue clave la rápida implementación del nuevo estatuto a través de un conjunto de medidas complementarias y derivadas, como la instrumentación de los concursos y evaluaciones de mérito para el ingreso y el ascenso escalafonario. De este modo, la oposición a la política se volvió más compleja puesto que sumaba al enfrentamiento a los principios del estatuto, el rechazo de su

implementación y sus consecuencias. Por otra parte, involucraba a nuevos actores, interesados en la continuidad de la política (v.g. los docentes noveles, incorporados en el marco del nuevo estatuto).

- **Nuevo equilibrio de fuerzas con los actores de política educativa.** El proceso de formulación del nuevo estatuto cambió el escenario tradicional de negociación con el sindicato. En términos del procedimiento, esto colocó al sindicato en un lugar de oposición (recuérdese que el sindicato había participado de la elaboración de la ley de educación de 1994). Pero también, en términos de las consecuencias concretas de la política el sindicato se veía debilitado, puesto que los propios docentes que constituirían sus bases comenzaban a regirse por dos marcos regulatorios francamente diferentes (el estatuto de 1979 y el de 2002). Por otra parte, las entidades territoriales, los empresarios y ONG con tradicional presencia en el área educativa, y los medios y la opinión pública fueron factores de contrapeso a la oposición sindical, sino activamente, al menos en términos de la legitimación de la nueva política.

1.L Interrogantes sobre escenarios futuros.

¿Qué pasa a futuro con el sindicato? Un interrogante que debe ser analizado es en qué medida es posible recomponer relaciones con el sindicato. Si bien ha experimentado un debilitamiento, es un actor político de peso, no solo en la arena de la política educativa. El grado de enfrentamiento entre el ejecutivo y el sindicato parece de difícil retorno y debe ser evaluado en qué medida esto es un obstáculo para la gobernabilidad de largo plazo del sistema educativo. La exploración de medidas tales como la jubilación anticipada de los docentes que

se rigen por el viejo estatuto parecen indicar que el camino adoptado por el gobierno es el de profundizar el debilitamiento de las bases sindicales.

¿Qué pasa con la constitución de nuevas alianzas? Otro aspecto a ser considerado es el de las nuevas alianzas del gobierno. La opinión pública parece ser un factor legitimador, sobre todo teniendo en cuenta la reciente reelección del presidente. Sin embargo, no está claro en qué medida pueda constituirse en un factor de contrapeso permanente de la oposición sindical. La precariedad de los sistemas de información no permite estudiar en profundidad en qué medida los docentes noveles, y en general, la renovación del plantel docente estarían constituyendo nuevas bases sobre las cuales el gobierno pueda tejer una alianza con el magisterio más allá del sindicato. Por su parte, la posición de franco enfrentamiento adoptada por el sindicato lo coloca en un tejido de alianzas con intelectuales, sectores académicos y en general, con las fuerzas políticas opositoras y con la central sindical.

¿Qué pasa con las tradiciones arraigadas en la cultura institucional del sistema? Concurrentemente, el nuevo estatuto y la ideología general de la actual gestión educativa revela una fuerte desconexión con una fuerte tradición pedagógica colombiana. El Movimiento Pedagógico Colombiano tuvo fuertes repercusiones en la cultura institucional del sistema educativo, en los sectores académicos y en la presencia internacional de la producción pedagógica colombiana. Este desconocimiento de aquellas tradiciones puede ser un factor que afecte la legitimidad de las políticas, al enfrentar a los equipos de gestión no solo con el sindicato sino, en términos más generales, con el campo académico y pedagógico.

¿Qué pasa con el modelo institucional? No está claro en qué medida esta política se articula con los modelos de instituciones escolares generados en años recientes en Colombia. Las intervenciones que rearticulan la carrera docente no parecen atender a las características de los modelos institucionales

y se juxtaponen con las iniciativas tendientes a asegurar la autonomía de las escuelas. La evaluación por mérito y en general, la nueva organización de la carrera profesional docente no parece tomar suficientemente en cuenta la dimensión institucional, de manera que se dificulta la consideración de las variables que afectan a la enseñanza y que tienen que ver con la conformación de equipos docentes, entre otros aspectos institucionales. La meta de la profesionalización docente se asocia conceptualmente a un mejoramiento de la calidad de la enseñanza, pero al no tomar en cuenta factores que tienen que ver con la dinámica institucional, no se ve claramente en qué medida se puede producir este mejoramiento.

2. Presentación del Caso: Reforma de Estatutos Docentes en Colombia.

2.A Razones que han motivado el estudio:

La reforma de los estatutos docentes es uno de los temas “calientes” de la agenda política de los ministerios de educación de la región, por el desafío de gobernabilidad que implica y por lo estratégico que resulta para el sistema, la redefinición de la carrera profesional.

El caso colombiano, en la gestión del Presidente Alvaro Uribe, parece interesante de ser estudiado por varias razones. En primer lugar, porque ha sido exitoso en el sentido de que el cambio ha podido ser realizado. En segundo lugar, por el tipo de estrategia implementada, que aprovecho el momento de llegada del presidente Uribe al gobierno, en el que contaba con una alta credibilidad y poder para enfrentar semejante tarea.

2.B Contexto histórico – político.

Colombia es una república democrática con elecciones presidenciales por períodos de cuatro años. Hasta 1991 su administración pública fue centralizada, y a partir de ese año se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de las decisiones y se ha producido la elección de los niveles ejecutivos de los municipios y departamentos.

Desde 1910 hasta el presente, la tradición democrática ha prevalecido, con excepción del período 1953 - 1958, cuando se instauró la dictadura de Gustavo

Rojas Pinilla. Los partidos políticos tradicionales han sido el Partido Liberal y el Partido Conservador.

Entre las décadas de 1950 y 1960 Colombia vivió la llamada “violencia” generada por conflictos en la zona rural entre liberales y conservadores. Como mecanismo de solución de estos conflictos políticos y aquellos generados con la dictadura militar, los dirigentes de los partidos decidieron alternarse cada cuatro años en la presidencia, durante un período de 16 años - entre 1958 y 1974 - que se denominó “*El Frente Nacional*.” La participación de miembros del partido contrario en el gobierno fue una constante durante el Frente Nacional.

Después del Frente Nacional, la Presidencia de la República ha estado encabezada por representantes del Partido Liberal, del Conservador o más recientemente por presidentes llamados Pluripartidistas, una tendencia que surge ante el debilitamiento y el desgaste político de los partidos tradicionales. Sin embargo, nominalmente todos los presidentes han venido de la orilla del Liberalismo o del Conservadorismo.

Presidente	Partido	Período	Tipo de elección
Belisario Betancour	Conservador	1982 - 1986	Pluripartidista
Virgilio Barco V.	Liberal	1986 - 1990	Liberal
César Gaviria T.	Liberal	1990 - 1994	Liberal
Ernesto Samper	Liberal	1994 - 1998	Liberal
Andrés Pastrana	Conservador	1998 - 2002	Pluripartidista (coalición)
Álvaro Uribe	Origen Liberal (Primero Colombia)	2002 - 2006	Pluripartidista
Álvaro Uribe	Origen Liberal (Primero Colombia)	2006 - 2010	Pluripartidista

En el mismo proceso, en Colombia se fue gestando una guerrilla, originada en un reducto de los grupos creados por las luchas agrarias del período de “La Violencia” y otra fracción guerrillera como una manifestación armada de la izquierda de los años 70. Muchos grupos guerrilleros terminaron mezclándose, hacia los 80, con el auge económico del narcotráfico, el cual se había iniciado a finales de los 60 con la siembra ilegal y el contrabando de marihuana y luego de coca.

Como reacción ante la acción violenta de la guerrilla a comienzos de la década de 1980, surge otro grupo armado ilegal, de tendencia derechista, denominado paramilitar.

La década de 1980 se caracteriza por un debilitamiento del Estado ante los diferentes problemas sociales, políticos y económicos del país, el debilitamiento del liderazgo político de los partidos tradicionales y la tendencia hacia el pluripartidismo.

La década de los 90 vio un cambio en la vida sociopolítica y en la administración pública del país. Durante los primeros cuatro años de la década, la violencia generada por el narcotráfico comenzó a disminuir debido a la captura y muerte de los cabecillas de uno de los carteles de la droga más fuerte, y el endurecimiento de la ley. Hacia finales década de los 90, el gobierno desarrolló una acción decidida hacia el logro de la paz con la guerrilla, pero no se logró una paz definitiva.

El gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006 y 2006 - 2010) se ha caracterizado por ser un gobierno fuerte, igualmente empeñado en la paz. Aprovechó la experiencia de los años anteriores para determinar que el Estado abriría diálogos pero sería contundente en la lucha armada contra todos los sectores por fuera de la ley. En este posicionamiento, la actual administración contó con

un fuerte apoyo de los Estados Unidos, tanto en términos de sus acciones contra los grupos armados, como en el plano económico e internacional.

2.B.1 Proceso de descentralización y sus impactos en el área educativa

De acuerdo con la Constitución Nacional de 1886, Colombia era definida como un país centralizado en lo político y descentralizado en lo administrativo. Esta centralización política, implicó de hecho una centralización y una concentración de los procesos administrativos, financieros, etc.

Desde la década de 1960 se iniciaron procesos parciales de descentralización en diversos temas. Los pasos más importantes en ese sentido se dieron a fines de la década de 1980. En 1988 se produjo la primera elección de alcaldes, que hasta ese momento eran designados por el ejecutivo nacional.

En 1991, se convocó a una Asamblea Constituyente. Entre los puntos de la agenda de dicha asamblea se encontraba la descentralización administrativa, política y fiscal. Se determinó la elección pública de gobernadores -máxima autoridad departamental-, para fortalecer los procesos democráticos; se aumentó a tres años el período de los alcaldes; se autorizó a los municipios a regular y cobrar impuestos así como invertir en la solución de sus problemas locales. Se asignó a los municipios más autonomía, nuevos derechos y responsabilidades y se definieron explícitamente las transferencias financieras intergubernamentales.

En el sector educativo, hasta 1986 existió una importante concentración de decisiones en el orden nacional, aunque hubo también una desconcentración importante de la oferta educativa debida a la creciente participación de organizaciones no gubernamentales y del sector privado en la educación.

A partir de 1986 – 87 se adoptan medidas decisivas de descentralización. La

responsabilidad por la construcción y mantenimiento de los edificios de las escuelas pasó a manos de los municipios y en 1989 el traspaso administrativo a los docentes de nivel primario a los municipios fue el inicio de este proceso.

La Ley 60 de 1993, estableció la autonomía de los departamentos y municipios de más de 100 mil habitantes, apoyando el proceso de descentralización sobre la base de las entidades territoriales certificadas¹, estableció la dirección y administración directa y conjuntamente con sus municipios de la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media. La ley habilitaba a los departamentos y municipios para participar en la co-financiación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación, y en lo estrictamente pedagógico, los faculta para promover y evaluar la oferta de capacitación, y ejercer la inspección y evaluación de los servicios educativos estatales.

En 1994, se promulga la ley de educación N° 115. Es una ley producto de la discusión y el consenso con el sindicalismo docente, quien ya se había constituido y fortalecido como un actor político y social importante, en el momento de la toma de decisiones acerca de la cuestión educativa.

El proyecto de esta ley sufrió modificaciones y aportes, consolidando los aspectos más relacionados con los procesos de descentralización, en especial, el fortalecimiento de las secretarías departamentales. En esta ley se instituye la enseñanza obligatoria, se defienden las funciones y responsabilidades del Estado para regular el servicio público, se define la organización y la prestación de la educación formal en todos sus niveles, se precisan los fines de la educación, las competencias de la comunidad educativa, el lugar de la familia en la educación, entre otros aspectos.

¹ El número de entidades territoriales certificadas creció en la última década: en 1996 eran 12; en 1997, 36 (los 32 departamentos y los cuatro distritos del país); y en 2006, además de los anteriores, había 42 municipios certificados.

Bajo la presidencia de Andrés Pastrana Arango, el 21 de diciembre del 2001 se promulgó la ley 715, en la que establecía la conformación del Sistema General de Participaciones (SGP), con participaciones específicas para el sector educativo, para el sector salud y para los recursos de agua potable y saneamiento básico. Establece las competencias de la nación y de las entidades territoriales en el sector educativo, y en su Art. 5.7 establece que la Nación reglamentará los concursos que rigen la carrera docente. El nivel central define anualmente una asignación por alumno para la prestación del servicio, financiado con recursos del sistema general de participaciones; define la canasta educativa; establece los requisitos para la certificación de los departamentos y municipios, y define las funciones del rector y/o director y de las instituciones educativas.

En su artículo 111, la ley 715 explicita las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el término de seis meses *“para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de esta ley”*. Establece que el Estatuto de Profesionalización Docente tomará en cuenta los siguientes criterios: mejor salario al ingreso a la carrera, requisitos de ingreso, escala salarial nacional y grados de escalafón, incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización, mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera, oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes, asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos, contemplados en el decreto ley 2277/79.

Si bien la descentralización administrativa ha fortalecido los municipios y las regiones, su proceso de implementación ha sido lento y en ocasiones complejo debido a las carencias iniciales de capacidad técnica local. A pesar de ello, las ciudades con dinámica propia han avanzado sensiblemente, aunque los

testimonios marcan una gran disparidad de situaciones, en particular, en relación con la capacidad de las entidades para asumir la responsabilidad del gobierno educativo.

Estas disparidades eran profundizadas por condiciones estructurales presentes, y por desigualdades producto de desarrollos histórico-políticos, a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, y en especial del Ministerio de Educación, centrados en programas de fortalecimiento de las gestiones locales.

Para ciudades como Bogotá, a partir de la 715 cambió el sistema para el gobierno local de la educación. La Nación gira fondos por matrícula efectiva y comienza a certificar por niño. De alguna manera, se empieza a “limpiar” la planta de dotación, pero al mismo tiempo se están produciendo situaciones de hacinamiento en las aulas, esto repercute en la condiciones de enseñanza de los docentes y en los niños.

Bogotá duplica el presupuesto que gira la Nación, pero en el contexto nacional es una de las cuatro ciudades que lo puede hacer con presupuesto propio y logra mayores niveles de inversión en el área.

2.C *Motivos que llevaron a decidir la inclusión del tema en la agenda.*

En 1979, a través del Decreto Ley N° 2.277/79 se establece un estatuto docente en Colombia. Este define una carrera escalafonaria, de ascenso vertical, con un fuerte hincapié en la antigüedad en el cargo y una importante estimulación, con impacto en lo salarial por la adquisición de créditos por capacitación. Nacionalmente, los docentes colombianos, por primera vez, compartían las normas regulatorias de su trabajo, y criterios similares en el establecimiento de su salario.

Hasta ese momento, la nómina salarial registraba importantes variaciones entre los distintos departamentos, por lo que el estatuto de 1979 implicó un avance en términos de unificarla. Al mismo tiempo, este estatuto encarnó la aplicación de una carrera escalafonaria única para todos los docentes del país.

El tema de la reforma del estatuto docente fue introducido en la agenda de política educativa de la gestión de Uribe a partir de tres preocupaciones centrales:

- **El ordenamiento fiscal.**

El anterior estatuto implicaba no tener el control efectivo del gasto en salario. La estructura de grados del escalafón que preveía, otorgaba un alto valor a los créditos por capacitación y a la antigüedad, ambos asociados a incrementos salariales. De este modo, era difícil prever cada año el volumen de la masa salarial, y su peso en el presupuesto educativo.

En la percepción de la actual gestión educativa nacional, la serie de normas destinadas a dar aplicación a lo indicado por la Constitución de 1991 en términos de descentralización educativa, junto con lo estipulado por el estatuto de 1979, implicaron una baja capacidad de previsión presupuestaria, dado que éste otorgaba mucho peso a los créditos de capacitación de los docentes en la determinación de incrementos salariales, a través de la pertenencia a distintos grados escalafonarios.

Por su parte, la conformación de juntas del escalafón con una composición importante de docentes, resultó en una baja capacidad del estado nacional y de las entidades territoriales de ejercer control sobre el volumen de docentes que ascendía cada año en el escalafón. El hecho de que no fuera posible anticipar cuántos docentes iban a ascender de grado escalafonario de año en año,

implicaba que la capacidad de planeamiento del presupuesto educativo fuera muy acotada.

- **La gobernabilidad del sistema.**

El sindicato se había constituido en un actor de política educativa con peso creciente. Había tenido una activa participación a lo largo de la década anterior, en particular, en las negociaciones para la sanción de la ley de educación.

Por su parte, la gestión educativa nacional iniciada en 2002, proviene de la experiencia previa en el distrito capital de Bogotá, donde había registrado posiciones enfrentadas con el sindicato. Entre esas posiciones, el gobierno del distrito había decidido implementar un mecanismo de descuento salarial por días de huelga. Este antecedente, junto con las posiciones políticas actuales, hicieron que con la reforma estatutaria se buscara debilitar al sindicato como actor de política educativa con poder de veto.

En el plano político, el gobierno decidió interrumpir el dialogo con el sindicato docente, un actor hasta entonces fundamental en el momento de la definición de la política. Esta situación desarticuló al sindicato, puso en riesgo su capacidad de movilización al nacionalizar la medidas de no pago por días de huelga, redujo sus comisiones de servicios y sindicales y estableció que el lugar para negociar y establecer acuerdos no es el ejecutivo nacional sino el legislativo, en el que las fuerzas del oficialismo son mayoría.

- **Reducción de docentes interinos en las entidades territoriales,**

En función de intereses políticos locales. A pesar de que el estatuto de 1979 había avanzado en la unificación del escalafón y la nómina salarial, distintas entidades territoriales registraban nombramientos de docentes en función de una lógica de política clientelar.

A partir de la Ley N° 60 de 1993 (aplicación de la descentralización en salud y educación, de acuerdo con la Constitución de 1991), se pone de manifiesto la gran cantidad de municipios con deudas históricas con los docentes, salarios impagos y resabios de viejas prácticas. Como resultado de contrataciones realizadas localmente, antes de 1979 había mucho desorden administrativo y financiero en la ejecución del presupuesto salarial docente, los procesos de transferencia puestos en marcha requerían indefectiblemente gestiones más organizadas, con capacidad de anticipar y presupuestar de acuerdo a sus necesidades y recursos. El establecimiento de un cuerpo normativo debía promover y ayudar al inicio de un proceso de ordenamiento.

2.D Diagnóstico de la situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda:

El nuevo gobierno, iniciado en 2002, contó con una importante imagen positiva, fundamentalmente en la figura del presidente, lo que fue visto como una oportunidad para movilizar consensos amplios más allá de los tradicionales actores de política educativa.

Por otra parte, el sindicato era visto como un actor político con un peso creciente en la política educativa (había tenido fuerte incidencia en la formulación de la ley de educación - ley 115/94). Por sus posiciones políticas, se presentaba además, como un actor de oposición, y ya registraba antecedentes de conflictos con la gestión educativa en Bogotá.

La gestión ministerial de ese momento, describía la carrera docente resultante del estatuto de 1979, como una carrera con todos los estímulos al final de la misma, ya que cuanto más años se tiene, más conveniente resulta permanecer en el sistema porque se reciben mayores beneficios. El ascenso relacionado

con los créditos por capacitación era un mecanismo automático. El ascenso automático impedía una planificación presupuestaria, no había ningún sistema de control.

En ese marco, lo que precipita la decisión era la situación fiscal, dado que el dinero que se estaba girando a las regiones, para financiar la educación, provocaba una situación crítica. El Estado central tenía un ingreso fiscal muy complicado, y los ascensos en el escalafón eran una causa de eso. Unos ascensos incontrolados e impredecibles, con las deudas arrastradas de años anteriores, hacía que los ascensos se decretaran pero no se pudieran pagar. Se tenía que pagar con intereses, actualizaciones por inflación.

2.E Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del mismo:

- **Impulso desde el nivel presidencial.**

La política educativa nacional ha sido denominada “Revolución Educativa”. Esta formulación forma parte de los ejes de gestión de la presidencia. La “Revolución Educativa” define acciones a desarrollar en términos de cobertura, calidad, pertinencia laboral, capacitación técnica e investigación científica. En el Plan Sectorial 2002 – 2006 se expresa esta revolución educativa en términos de metas y programas específicos, otorgando un contenido propio de la actual gestión a los años finales del Plan Decenal de Educación (plan de largo plazo formulado desde 1996, en el marco de la implementación de la descentralización en el sector educativo).

La política educativa ha sido ubicada en el centro del programa presidencial desde el comienzo de la gestión. Por otra parte, la reformulación del régimen de participaciones, producida por ley al final de la gestión de Pastrana, incluyó

un artículo en el que se habilitaba a la presidencia a la formulación de un nuevo estatuto docente, lo que significó concentrar en la figura presidencial la atribución de formular una reforma estatutaria.

- **Reestructuración de la carrera docente.**

El viejo estatuto concentraba estímulos al final de la carrera, promoviendo una permanencia de los docentes con más antigüedad e incrementando el salario en ese sector. La reestructuración se pensó para mejorar los estímulos al ingreso de la carrera, con un sistema de ingreso y promoción basado en el mérito.

El nuevo diseño de la carrera docente tiene las siguientes características: (1) separa el ingreso al servicio educativo del ingreso a la carrera docente, ya que, luego de una selección, los aspirantes se inscriben en el escalafón docente, y por ende, entran a la carrera; (2) el mérito es considerado fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón; (3) habilita el ingreso al servicio educativo estatal a aquellos que posean título de licenciado profesional por una institución de educación superior; (4) establece concurso de méritos (pruebas de competencias); (5) establece un año de periodo de prueba a quienes ingresan al servicio educativo; (6) el escalafón está compuesto por distintos grados y niveles, 3 grados con base en formación académica y cada grado compuesto por 4 niveles salariales.

La idea general del nuevo diseño es fundar la carrera en el mérito, e instalar mayores incentivos en el inicio de la carrera, promoviendo la renovación de las plantas docentes.

2.F Descripción y análisis de las principales estrategias y líneas de

acción:

- **Introducción en el marco legal del proceso de descentralización de la facultad presidencial de elaborar un nuevo estatuto.**

En el marco del proceso de descentralización, a fines de 2001 se sancionó una ley (715/01) que establecía un régimen de distribución del financiamiento nacional a las entidades territoriales. En ese marco, se introdujo un artículo que habilita a la presidencia a la elaboración de un nuevo estatuto y a la reglamentación de concursos que rigen la carrera docente. Esta delegación del legislativo al ejecutivo abrió una ventana de oportunidad para una fuerte intervención presidencial en la reformulación de la carrera docente. Esta decisión, se asociaba al impacto económico que tenía la estructura de la carrera docente en el régimen de participaciones. Fue necesario, en virtud de la crítica situación fiscal, introducir esta competencia del poder ejecutivo, de manera de que se pudiese operar del modo más ágil una reforma de la carrera docente.

- **Procedimiento de formulación del estatuto.**

Con el propósito de elaborar el nuevo estatuto, a comienzos de 2002, se conformaron cuatro comisiones y se nombró una comisión de redacción. Si bien estas comisiones contaron con participación sindical, la comisión de redacción estuvo bajo un fuerte control presidencial. Este procedimiento significó marcar que el poder ejecutivo haría uso de la atribución delegada por la ley 715, más allá de la posibilidad de realizar consultas con actores de la política educativa.

El sindicalismo docente participó en las discusiones sobre el estatuto en franca minoría y *a posteriori*, rechazó a pleno la nueva norma regulatoria. En el proceso de negociación, según el comité ejecutivo sindical de entonces, ningún

punto propuesto por la organización fue acogido. A pesar de las diversas manifestaciones y dos huelgas docentes, los procesos de implementación se empezaron a llevar a cabo.

En el fondo, el mecanismo de las comisiones, con el control presidencial sobre la redacción final del estatuto, significaba reformular la arena tradicional de negociaciones de política educativa, en la que el sindicato venía teniendo un importante papel.

- **Decreto de nuevo estatuto.**

Ese mismo año, el presidente expide el Decreto N° 1.278 estableciendo el Estatuto de Profesionalización Docente. Este estatuto rige para los docentes incorporados a partir de 2002. Los docentes que iniciaron su carrera antes de ese año siguen rigiéndose por el anterior estatuto de 1979.

La implementación de la atribución presidencial de reforma del estatuto, prevista por la ley de 2001 fue utilizada inmediatamente iniciada la nueva gestión. Dos factores parecen haber sido los fundamentales para adoptar esta decisión: por una parte, la crítica situación fiscal del sistema de participaciones, directamente asociada a la estructura del escalafón docente, y por otra parte, la fuerte legitimidad concentrada en la figura presidencial al inicio de la nueva administración.

- **Implementación inmediata.**

Desde el punto de vista de la implementación de esta política, rápidamente la gestión nacional empieza a reglamentar la carrera de profesionalización a partir de un decreto de concursos de mérito para seleccionar a los maestros con el nuevo estatuto.

Esta atribución presidencial también estaba prevista por la ley 715, de manera que se disponía un paquete de competencias presidenciales sobre la reestructuración de la carrera docente.

La implementación del nuevo estatuto a través de los concursos generó resistencias desde el sector docente, ya que implicaba que cada tres años se subía escalafón, con una evaluación de desempeño cada año y una prueba de competencias cada tres años para los docentes que quieren subir de categoría. De acuerdo con el testimonio de funcionarios de la gestión, hubo que negociar muchísimo, fue un proceso muy desgastante, de confrontación con el sindicato.

Esta implementación inmediata del nuevo estatuto hace que en la actualidad haya una creciente proporción de docentes en ejercicio que se rigen por el nuevo marco regulatorio (que a la vez, incluye una cantidad mayor de incentivos al inicio de la carrera).

- **Reestructuración de la planta docente.**

El gobierno está estudiando una propuesta jubilatoria anticipada en función de tiempos y la cantidad de docentes que se rigen por la vieja norma, tendiente a acelerar el reemplazo de la planta docente. Esta medida, junto con la nueva estructura de la carrera que cambia el balance de los estímulos, del final al comienzo de la trayectoria docente, estarían en la línea de provocar una renovación del cuerpo docente.

A esto se suma el hecho de que la vigencia del nuevo estatuto no elimina la vigencia del anterior, sino que supone una coexistencia, rigiendo uno para los docentes que ingresaron antes de 2002, y otro para quienes iniciaron su actividad con el nuevo estatuto. De este modo, además de una renovación del plantel docente, se produce en lo inmediato, una división en dos regímenes de condiciones de trabajo.

2.G Principales alianzas dentro del ejecutivo y fuera de él.

El equipo del área de educación, encabezado por la ministra, tiene pleno respaldo político del actual Presidente de la República, quien ha ido incorporando cuestiones relacionadas con el área educativa no sólo en sus discursos de campañas electorales, sino que le imprime el carácter de un eje constitutivo de su gestión. Dentro del poder ejecutivo esta es su alianza más importante.

El parlamento no ha tenido una intervención significativa en la discusión, puesto que la opción política fue la de expedir un nuevo estatuto por decreto del poder ejecutivo. El antecedente de la ley 715, que establece esta competencia del poder ejecutivo, constituyó una oportunidad para quitar del ámbito parlamentario la discusión sobre la estructura de la carrera docente, de manera que prácticamente no hubo intervención parlamentaria.

Recientemente, el sindicato docente ha logrado instalar representantes en el parlamento.

Otra alianza significativa para la gestión educativa es la de algunos miembros del sector empresario y algunas organizaciones no gubernamentales. Si bien no parecen haber tenido una intervención decisiva en esta política, contribuyen a sostener un consenso social sobre las políticas educativas estratégicas. La evaluación del Plan Decenal de Educación 1996 – 2005, así como la formulación de un nuevo plan decenal, cuenta con un importante apoyo de estas organizaciones.

2.H Principales adversarios dentro del ejecutivo y fuera de él.

No parecen observarse oposiciones a esta política dentro del poder ejecutivo. Fuera del ejecutivo, la oposición más importante es la del FECODE, que a su vez se halla próximo a la máxima fuerza de oposición política: el Polo Democrático. En este marco, el FECODE ha logrado que su capacidad como actor de política educativa se exprese en el ámbito parlamentario, y no solo en términos de la movilización del magisterio.

En menor medida, la tradicional participación del sindicato en el Movimiento Pedagógico Colombiano (corriente de renovación del pensamiento pedagógico de Colombia), lo acerca a las posiciones de intelectuales, pedagogos y académicos. El Movimiento Pedagógico Colombiano se orienta a la defensa de la escuela pública, la construcción de una pedagogía más cercana a la gente, y la elaboración de líneas ideológicas educativas que marquen el rumbo de los educadores colombianos.

2.1 Principales reacciones sociales y de los actores implicados.

La reacción del FECODE fue de franca oposición. Llevó a cabo diversas manifestaciones y dos huelgas docentes, y actualmente sostiene una campaña de oposición al estatuto y a otras medidas de política económica, como el nuevo cálculo de las transferencias a las entidades territoriales. El sindicato se opone al nuevo estatuto tanto por el procedimiento de su elaboración e implementación, como por el contenido del mismo, criticando especialmente el hecho de que se habilite la incorporación de profesionales no docentes al ejercicio de la docencia y la fragmentación del colectivo docente entre quienes se rigen por el estatuto de 1979 y el de 2002.

Los concursos de mérito docente realizados a partir del nuevo estatuto fueron boicoteados por el FECODE. En 2005, el FECODE convocó a movilizaciones y

concentraciones contra los concursos. Sin embargo, el 65% de los docentes inscriptos se presentó a las pruebas. La fuerza pública actuó contra las manifestaciones y las acciones de boicot, y finalmente los concursos se llevaron a cabo. En términos generales, los medios de comunicación reaccionaron favorablemente a las iniciativas del gobierno.

2.J *Análisis del impacto alcanzado y efectos no esperados.*

Las consecuencias han sido la efectiva implementación del nuevo estatuto, y la rápida aplicación en la incorporación y ascenso de una creciente proporción de los docentes del sistema educativo colombiano.

En la actualidad, los docentes del sistema educativo colombiano se rigen por ambas regulaciones en relación al puesto de trabajo. Es decir, casi el 80 % de los docentes por la norma de 1979 y el resto por la nueva normativa.

Por su parte, esta renovación del plantel docente está produciendo un paulatino debilitamiento del sindicato, material y simbólicamente asociado a los docentes que se rigen aún por el estatuto de 1979. Las campañas desarrolladas por el FECODE muestran un debilitamiento de hecho del sindicato como actor de política educativa, ya que además de no ser considerado como un interlocutor para las medidas de gobierno, su capacidad de movilización no le ha permitido vetar una política estratégica como la del nuevo estatuto.

Si bien este debilitamiento no era un objetivo explícito de esta política, el desdibujamiento del sindicato como un actor de política educativa ha acarreado como consecuencia una reformulación de las condiciones de gobernabilidad del sistema educativo colombiano, posicionando a los docentes noveles y a las entidades territoriales como aliados potenciales de la gestión educativa nacional.

En términos del mejoramiento de la calidad educativa, aún no se observan resultados, y los sistemas de información no permiten mensurar el impacto en el efectivo mejoramiento de la oferta educativa colombiana. En este sentido, otra consecuencia no esperada de esta política ha sido revelar las dificultades de los sistemas de evaluación e información para aportar datos relevantes sobre las metas de la política educativa.

2.K Percepción de los actores después de las acciones principales.

La actual conducción de la FECODE, sostiene que esta nueva política, es contraria a la profesionalización de los docentes, ya que *“abre las puertas a otros profesionales y subvalora la cuestión pedagógica”*.

La FECODE considerara *“la necesidad de reasumir los compromisos de la ley general de educación; de volver a sus objetivos y fines; de reivindicar la formación integral y científica; de restablecer para la docencia su carácter profesional y de generar una gran corriente de opinión que permita una institución educativa y unos docentes con capacidad real para decidir sobre todos los procesos de la vida educativa, de recuperar los proyectos educativos institucionales como espacios de autonomía y flexibilidad curricular contra la estandarización neoliberal”*.

La propuesta a futuro por parte del gremio, es la puesta en marcha de un estatuto único con un salario promocional y un buen régimen provisional. Entiende que el dominio de saberes específicos es insustituible para el desarrollo del conocimiento y la cultura escolar.

La FECODE sostenía la necesidad de actualizar el viejo estatuto porque algunos elementos ya no estaban de acuerdo con las condiciones actuales del

sistema educativo, por ejemplo: en el sistema de formación, en el sistema de capacitación, en el sistema de actualización pedagógica. Son elementos centrales que considera que había que desarrollar, e incluso en el mismo escalafón. Acordaba en la necesidad de generar una propuesta de incentivo para que la gente se motivara para seguir estudiando, para actualizarse y poder pedagógicamente tener un incentivo, no solamente a nivel económico sino también a nivel general.

En este contexto, y de acuerdo con la posición de FECODE, el gobierno nacional aprovecha esta oportunidad y entonces quedan en el país dos estatutos docentes, uno para lo viejos educadores y uno para los nuevos educadores que vayan entrando al sistema. El objetivo central del gobierno sería una racionalización de recursos y en segunda instancia, solucionar un problema de empleo en el país de manera estructural. Se quita a la educación su fundamento, la pedagogía, de manera que para ser maestro ya no es necesario una formación pedagógica, sino que cualquier profesional puede ser educador.

2.L Evaluación de aciertos y errores por parte de los actores responsables de la implementación.

En la actualidad, los docentes del sistema educativo colombiano se rigen por ambas regulaciones en relación al puesto de trabajo. Es decir, casi el 80 % de los docentes por la norma de 1979 y el resto por la nueva normativa. Desde la implementación de la norma se han incorporado 50.000 docentes nuevos.

Resultan aspectos pendientes derivados de esta política, la formulación de modelos específicos de concurso y promoción para etno-educadores y educadores afro-colombianos. Desde mayo del 2005 el Ministerio de Educación de la Nación ha venido realizando mesas de trabajo con representantes de las

organizaciones indígenas de todo el país para concertar y realizar un concurso especial para docentes etno-educadores indígenas con el fin de proveer 3.426 vacantes en 35 entidades territoriales. Igualmente en junio del 2006 el MEN realizó por primera vez, un concurso de méritos de carácter especial para docentes afro-colombianos y raizales, luego de un proceso de discusión y consenso con los representantes de estas poblaciones. Al concurso se inscribieron 16.115 aspirantes. El concurso se adelantó en 29 entidades territoriales para cubrir 6.121 vacantes

Las secretarías de educación de las entidades promueven que los docentes nuevos opten por las zonas más apartadas. Un 30 % de las Unidades Territoriales son zonas difíciles, con grupos armados, en las que puede haber maltratos. Muchas veces, no hay perfiles que puedan cubrir las vacantes.

El mayor porcentaje de los presupuestos educativos se utilizan para pagar sueldos docentes (95%) el resto se distribuye entre infraestructura y dotación

El valor de la nómina aún va creciendo año a año, por el efecto del escalafón y por el crecimiento del salario. A pesar de los procesos de mejora de la calidad institucional, en algunos departamentos aún hay deudas para con el sector docente y no docente.

Un problema en los gobiernos locales en relación a la continuidad en las políticas públicas es el alto grado de rotación de secretarios de educación. Produce mucha dificultad para trabajar a mediano y largo plazo. De acuerdo a la Constitución se nombran cada cuatro años, sin embargo según las estadísticas oficiales rotan cada catorce meses en el 2002 y en la actualidad cada doce. Produce retraso en la administración, en la información y en la definición de las políticas.

2.M Lecciones aprendidas.

- **Ventana de oportunidad.**

Más allá de las características puntuales de la política implementada, la gestión entrante en 2002 interpretó que su tratamiento podía involucrar conflictos en términos de la gobernabilidad del sistema. En ese sentido parece clave el aprovechamiento de la “ventana de oportunidad” dada por la alta legitimidad de una gestión que recién comienza, y en particular, de las iniciativas presidenciales. En este caso particular, está claro que la reforma del estatuto se llevó a cabo al inicio de la gestión y fue encarnada por el nivel presidencial, a través de un decreto que estableció el nuevo estatuto. Esto permitió concitar el apoyo de la opinión pública y dotar a la medida de legitimidad social más allá de la fuerte oposición.

- **Rápida implementación.**

Una vez decretado el nuevo estatuto, estuvo claro que el sindicato presentaría una férrea oposición. En este sentido también fue clave la rápida implementación del nuevo estatuto a través de un conjunto de medidas complementarias y derivadas, como la instrumentación de los concursos y evaluaciones de mérito para el ingreso y el ascenso escalafonario. De este modo, la oposición a la política se volvió más compleja puesto que sumaba al enfrentamiento a los principios del estatuto, el rechazo de su implementación y sus consecuencias. Por otra parte, involucraba a nuevos actores, interesados en la continuidad de la política (v.g. los docentes noveles, incorporados en el marco del nuevo estatuto).

- **Nuevo equilibrio de fuerzas con los actores de política educativa.**

El proceso de formulación del nuevo estatuto cambió el escenario tradicional de

negociación con el sindicato. En términos del procedimiento, esto colocó al sindicato en un lugar de franca oposición (recuérdese que el sindicato había participado de la elaboración de la ley de educación de 1994). Pero también, en términos de las consecuencias concretas de la política el sindicato se veía debilitado, puesto que los propios docentes que constituirían sus bases comenzaban a regirse por dos marcos regulatorios francamente diferentes (el estatuto de 1979 y el de 2002). Por otra parte, las entidades territoriales, los empresarios y ONG con tradicional presencia en el área educativa, y los medios y la opinión pública fueron factores de contrapeso a la oposición sindical, sino activamente, al menos en términos de la legitimación de la nueva política.

3. Interrogantes sobre escenarios futuros.

- **¿Qué pasa a futuro con el sindicato?**

Un interrogante que debe ser analizado es en qué medida es posible recomponer relaciones con el sindicato. Si bien ha experimentado un debilitamiento, es un actor político de peso, no solo en la arena de la política educativa. El grado de enfrentamiento entre el ejecutivo y el sindicato parece de difícil retorno y debe ser evaluado en qué medida esto es un obstáculo para la gobernabilidad de largo plazo del sistema educativo. La exploración de medidas tales como la jubilación anticipada de los docentes que se rigen por el viejo estatuto parecen indicar que el camino adoptado por el gobierno es el de profundizar el debilitamiento de las bases sindicales. Por su parte, si bien la renovación del plantel docente potencialmente reduciría la presencia sindical en la base del sistema, este es un proceso lento y no garantizado, de manera que un enfrentamiento sostenido y de largo plazo podría implicar una merma de la gobernabilidad del sistema a futuro.

- **¿Qué pasa con la constitución de nuevas alianzas?**

Otro aspecto a ser considerado es el de las nuevas alianzas del gobierno. La opinión pública parece ser un factor legitimador, sobre todo teniendo en cuenta la reciente reelección del presidente. Sin embargo, no está claro en qué medida pueda constituirse en un factor de contrapeso permanente de la oposición sindical. La precariedad de los sistemas de información no permite estudiar en profundidad en qué medida los docentes noveles, y en general, la renovación del plantel docente estarían constituyendo nuevas bases sobre las cuales el gobierno pueda tejer una alianza con el magisterio más allá del sindicato. Por su parte, la posición de franco enfrentamiento adoptada por el sindicato lo coloca en un tejido de alianzas con intelectuales, sectores académicos y en

general, con las fuerzas políticas opositoras y con la central sindical. La presencia parlamentaria del sindicato, por otra parte, lo ubica en una arena estratégica para las decisiones de política educativa, puesto que no parece posible garantizar la prescindencia permanente del parlamento en la formulación, o al menos en la formalización del marco de la política educativa.

- **¿Qué pasa con las tradiciones arraigadas en la cultura institucional del sistema?**

Concurrentemente, el nuevo estatuto y la ideología general de la actual gestión educativa revela una importante desconexión con una fuerte tradición pedagógica colombiana. El Movimiento Pedagógico Colombiano tuvo grandes repercusiones en la cultura institucional del sistema educativo, en los sectores académicos y en la presencia internacional de la producción pedagógica colombiana. Este desconocimiento de aquellas tradiciones puede ser un factor que afecte la legitimidad de las políticas, al enfrentar a los equipos de gestión no solo con el sindicato sino, en términos más generales, con el campo académico y pedagógico, tanto local como internacional.

- **¿Qué pasa con el modelo institucional?**

No está claro en qué medida esta política se articula con los modelos de instituciones escolares generados en años recientes en Colombia. Las intervenciones que rearticulan la carrera docente no parecen atender a las características de los modelos institucionales y se yuxtaponen con las iniciativas tendientes a asegurar la autonomía de las escuelas. La evaluación por mérito y en general, la nueva organización de la carrera profesional docente no parece tomar suficientemente en cuenta la dimensión institucional, de manera que se dificulta la consideración de las variables que afectan a la enseñanza y que tienen que ver con la conformación de equipos docentes, entre otros aspectos institucionales. La meta de la profesionalización docente

se asocia conceptualmente a un mejoramiento de la calidad de la enseñanza, pero al no tomar en cuenta factores que tienen que ver con la dinámica institucional, no se ve claramente en qué medida se puede producir este mejoramiento.

4. Fuentes y Bibliografía

Programa de Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia. Fundación CEPP / Konrad Adenauer. Año 2005.

Claudia Marcela UMAÑA. **Esquemas de incentivos para la Carrera Docente.** Octubre 2004.

2004.

Balance del Plan Decenal de Educación (1996 – 2005). La educación un compromiso de todos. Ministerio de Educación.

BID Descentralización en Colombia: Nuevos desafíos. Año 1998.

María Margarita LÓPEZ. **Pluralidad en la manera de hacer política educativa: reforma de descentralización de la educación.** Fundación Corona. Año 2001

Decreto Ley N° 2.277 (1979) que establece el primer estatuto docente.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.278 (2002) que establece el nuevo estatuto docente.

Ley N° 60 (agosto 1993)

Ley N° 115 (1994) Ley General de Educación.

Ley N° 715 (2001) Establece un nuevo régimen de financiamiento a las entidades territoriales.

FECODE. **Revista Educación y Cultura.** Varios números.

Alberto MARTÍNEZ BOA, Pilar UNDA y Marcos MEDIA. **20 años del Movimiento Pedagógico**

Debate público para la construcción colectiva del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2015.

Ministerio de educación de Colombia. **Manual de desempeño.** Colombia, 2004

PREAL. **Colombia: Informe de progreso educativo.** 2006

5. Entrevistas Realizadas

Carmen Helena Vergara. Investigadora. Ex secretaria técnica del Ministerio de Educación hace dos gobiernos.

Jesús Mejía. Asesor de la Ministra de Educación.

Dra. Margarita Peña. Directora del ICFES. Ex-Vice Ministra de Educación.

Dra. Juana Díaz. Viceministra de Educación.

Isabel Fernández. Directora de Calidad de la Educación.

Belén Jiménez. Rectora de una Institución Educativa del Distrito Capital de Bogota.

Blanca Lilia Caro. Investigadora Departamento Nacional de Planeación. Ex Directora de Planeación del Ministerio de Educación Nacional.

Abel Rodríguez. Secretario de Educación del Distrito Capital de Bogota.

Moisés Melo y Lía Constanza Salazar. Director de la Cámara Colombiana del Libro.

Mónica López. Subdirectora de capacitación del Ministerio de Educación.

Gloria Mercedes Álvarez. Directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional.

Francisco Cajiao. Sub. - secretario de Educación del Distrito Capital de Bogotá.

Gloria Castrillón. Directora de ASCOFADE – Asociación de Facultades de Educación.

Celso Nieves. Directivo de FECODE. Sindicato Nacional de Maestros de Colombia.