

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE FECODE Y EL ESTADO FRENTE A LAS  
REFORMAS EDUCATIVAS ENTRE 1990 Y 2006

JULIANA ESPINOSA MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2010

“Análisis de las relaciones entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre  
1990 y 2006”

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar al título de  
Politóloga  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Juliana Espinosa Moreno

Dirigida por:  
Germán Puentes González

Semestre I, 2010

*A Esteban por su amor, apoyo y respaldo constante.*

## **AGRADECIMIENTOS**

El presente trabajo monográfico, más que un requisito de grado, fue la oportunidad mostrarme los conocimientos y la formación que me ha dado la Universidad del Rosario. Esta institución fue el escenario que me permitió consolidar mi proyecto de vida y despertar en mí la inquietud de buscar un conocimiento constante para mi formación como persona y como profesional. A todas las personas que desde un principio hicieron posible esta investigación y que de alguna manera me abrieron las puertas para su desarrollo les agradezco enormemente. En especial a Mery Castillo Cisneros, Álvaro Francisco Morales y Margarita Peña Borrero.

Debo hacer especial mención a mi director de monografía Germán Puentes González y expresarle mis más sinceros agradecimientos. Desde que tuve la oportunidad de conocerlo como mi profesor, vi en él un ejemplo a seguir. Gracias por su tiempo, sus consejos, su entereza y por compartir su conocimiento conmigo. Fue un orgullo para mí poder trabajar con él.

Finalmente agradezco a mi familia por haberme dado la oportunidad de estudiar en esta Universidad. Por su apoyo, su comprensión y preocupación constante, y porque es finalmente gracias a ellos que hoy puedo alcanzar este importante logro.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE EDUCACIÓN	9
1.1. EL ROL DE LA EDUCACIÓN AL INTERIOR DE LA DEMOCRACIA	9
1.2. DOS PUNTOS DE VISTA ENCONTRADOS	12
2. POLÍTICA EDUCATIVA, UN ESCENARIO DE BÚSQUEDA DE PARTICIPACIÓN POR PARTE DE FECODE	18
2.1 ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN MATERIALIZADA	18
2.2. REFORMAS MENOS PARTICIPATIVAS	29
3. DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN	35
3.1. UNA DESCENTRALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN	35
3.2. UN CAMINO HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN	42
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

	Pág.
Tabla 1: Variación de los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias territoriales, 2000 a 2004.	40
Tabla 2: Variación de los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias territoriales, 2005 a 2008.	40
Tabla 3: Cuadro comparativo: transferencias – Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001.	41
Tabla 4: Cuadro comparativo de la variación de las transferencias territoriales período 1990-2001 (crecientes) y periodo 2002-2008 (decreciente).	42
Gráfico 1: Comparación de la variación de las transferencias territoriales período 1990-2001 (creciente) y período 2002-2008 (decreciente).	42

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1: Entrevista a Álvaro Fernando Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009.

Anexo 2: Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009.

.

## INTRODUCCIÓN

A finales de los años 80 y comienzo de los años 90, los países de América Latina iniciaron “un proceso de reforma con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis de endeudamiento por la que atravesaba la región”<sup>1</sup>. El objetivo más importante de estas nuevas políticas fue lograr la estabilización económica. Para alcanzar este fin, se buscaron perspectivas de crecimiento a mediano plazo por medio de la liberación financiera, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, la privatización y la desregulación y en general un nuevo patrón de desarrollo.<sup>2</sup> Todas estas iniciativas pretendían buscar economías más abiertas con mayor actuación en el mercado, lo que finalmente modificaría el papel del Estado. Por esta razón diferentes sectores y organizaciones se pronunciaron en contra de estos cambios, al percibir que se alteraba el orden que anteriormente dirigía las funciones y las responsabilidades del Estado.

Esta nueva tendencia abarcó varios ámbitos y sectores, entre ellos el de la educación. En este contexto, Colombia llevó a cabo importantes reformas educativas a inicios de los años 90, las cuales sentaron las bases de un nuevo sistema. Estos cambios fueron la materialización de los diferentes planteamientos que proponían los Planes de Desarrollo de los presidentes de turno en Colombia, y fueron la fuente y el escenario para la realización de diálogos entre los diferentes sectores que se vieron envueltos con estos cambios.

Al iniciar los años 90, César Gaviria introdujo en su plan de desarrollo *Revolución Pacífica* (1990-1994), la *Apertura Educativa*, la cual proponía básicamente ampliar la cobertura y la calidad de la educación pública por medio de esfuerzos conjuntos entre privados y públicos. Buscaba principalmente la descentralización en la administración educativa para poder llevar a cabo mecanismos de contratación de nuevos docentes por parte de los municipios y mejorar la productividad de los recursos públicos.<sup>3</sup> Sin

---

<sup>1</sup> Ver Ortiz, Guillermo. “América Latina y el Consenso de Washington, La fatiga de la reforma”, *Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo* (septiembre 2003) p. 14. Documento electrónico.

<sup>2</sup> Comparar Ortiz. “América Latina y el Consenso de Washington, La fatiga de la reforma”. p. 14. Documento electrónico.

<sup>3</sup> Comparar Gaviria, César. “Plan Nacional de desarrollo: Revolución Pacífica”, Parte I, 1990. p. 23. Documento Electrónico.

embargo, dentro de este mismo plan, se presentaron ideas reformistas que seguían planteamientos neoliberales, como los recortes en el gasto público y en las tareas sociales del Estado, la apertura económica y la mayor participación en todos los campos del sector privado. Bajo estos parámetros se promulgaron importantes leyes que sentaron las bases de la reforma educativa. En primer lugar la *Ley 30 de 1992*, por medio de la cual se reguló la Educación Superior en Colombia, introdujo programas de medición de la calidad, de “competencias” (en cuanto al desempeño y en cuanto a la formación de personas con compromiso social) y su organización académica en general. En seguida, la *Ley 60 de 1993* reglamentó la distribución de competencias y recursos entre los diferentes entes territoriales del país, respondiendo a los deseos gubernamentales de descentralización. Finalmente, la *Ley 115 de 1994*, llamada Ley General de Educación, por medio de la cual se señalaron las normas generales para regular el servicio público de la educación. Esta se fundamentó en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. Tuvo en cuenta tanto actores públicos (Ministerio de Educación, ICETEX e instituciones educativas estatales) como privados (estudiantes, padres de familia, comunidad en general e instituciones educativas privadas).

Luego de esto, bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se presenta como Plan Nacional de Desarrollo *El Salto Social*, enfocado en la educación con el título de *Salto Educativo y Cultural*. En este plan, se dio un enfoque dividido en educación básica, media y superior. El mayor interés presentado fue la educación básica, donde el Estado tiene la obligación de ofrecerla universalmente, y se relacionó estrechamente con la cultura como elemento clave para el desarrollo de la sociedad, como fuente y medio para transmitir conocimiento y generar ventajas competitivas. Se presentaron nuevamente planes para mejorar su calidad y la permanencia de los estudiantes en los colegios. Se planteó la organización educativa centrada en la institución escolar. Se propuso básicamente un modelo de asignación de recursos de acuerdo con los resultados obtenidos en los diferentes entes con el fin de premiar la eficiencia, cobertura y calidad de la educación. Se formuló el primer *Plan Decenal de Educación (1996-2005)* con el fin de lograr mayor continuidad y coherencia en las políticas educativas. Este Plan tomó el

nombre de *La Educación un Compromiso de Todos*, y se planteó como una movilización nacional y un compromiso de todos por la educación. Su objetivo principal fue el de concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor de un proyecto educativo ambicioso, por medio de la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia. Seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad a favor de su propio desarrollo y del país. Fue una propuesta a largo plazo que buscó permanecer en el tiempo, más allá de las particularidades de cada administración. Involucró, no sólo al sector gubernamental, sino al productivo, los medios de comunicación y, por supuesto, la comunidad educativa.<sup>4</sup>

Con la llegada a la Presidencia de la República de Andrés Pastrana (1998-2002), se implementa el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz*. En este se plantean políticas de movilización social por la educación como motor cambiante de la sociedad. Se presentaron iniciativas para lograr mayor equidad por medio de la igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en la educación. Asimismo, se presentaron propuestas para la consolidación de la descentralización y la eficiencia, mejoramiento de la exigibilidad social y la calidad educativa en general. Las estrategias buscaban la reorganización de la educación básica, mayor autonomía en los niveles territoriales, regulación e integración de la educación superior y mejores programas de financiación para el acceso a educación de calidad. Las reformas en materia de legislación que se promulgaron en este periodo fueron el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. El *Acto Legislativo 01 de 2001* determinó con claridad cuántos recursos y con qué criterios se les deberían trasladar a las regiones. Modificó así la forma como las entidades territoriales participaban de las rentas nacionales. Es decir, en lugar de seguirles trasladando a los departamentos y municipios un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- se les entregaría una suma fija y creciente durante siete años,

---

<sup>4</sup> Comparar Ministerio de Educación Nacional de Colombia, “Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005, Revolución Educativa Colombia Presente” (agosto 2006). Documento electrónico.

calculada con base en la inflación más unos puntos.<sup>5</sup> Se sentaron así nuevas bases frente a lo que había planteado la Ley 60 de 1993. Por su parte, la *Ley 715 de 2001*, presentó a su vez nuevos planteamientos en materia de recursos y competencias de las diferentes entidades territoriales, recortes al Sistema General de Participaciones y una reorganización de la prestación del servicio de educación.

Finalmente, durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006) se presentó el plan de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, en educación *La Revolución Educativa*. Sus tres pilares fueron la cobertura, la calidad y la eficiencia. En materia de cobertura se retomó la idea de la reorganización de las entidades territoriales y la asistencia del Estado, se tomaron en cuenta grupos vulnerables como los desplazados, los indígenas y la población afro colombiana. En cuanto al tema de calidad se presentaron nuevos programas de evaluación y la formulación de planes de mejoramiento basándose en experiencias exitosas. Finalmente en materia de eficiencia se hace referencia a la descentralización y el trabajo en conjunto del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las secretarías frente a los temas de recursos, inversión y financiamiento.

Teniendo en cuenta el recuento de las diferentes reformas políticas en materia de educación y su contexto, se puede ver que los aspectos más importantes que allí se trataron, fueron la *descentralización*<sup>6</sup>, el mejoramiento de la calidad de la educación y los diferentes modelos de gestión de la misma.

Estas iniciativas estaban entonces encabezadas por los gobiernos de turno. Sin embargo, cada una de ellas contó con la participación de diferentes organizaciones civiles, con el fin de desarrollarlas, tanto en su debate como en su aprobación, dentro de un marco democrático. Uno de los más importantes actores al interior de estos diálogos fue *FECODE*<sup>7</sup>, como federación de sindicato de educadores, el cual tomó desde el

---

<sup>5</sup> Comparar Ministerio de Educación Nacional de Colombia, “Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005, Revolución Educativa Colombia Presente”. Documento electrónico.

<sup>6</sup> La descentralización entendida como la entrega de la administración educativa y de las transferencias constitucionales para la educación a los departamentos, distritos y municipios.

<sup>7</sup> “FECODE nació como consecuencia de los procesos políticos que produjo y dejó el Frente Nacional en el país. Durante esta época, el movimiento sindical tomó mayor fuerza y se empezó a sentir de forma más evidente su influencia y su presión durante estos años de crecimiento poblacional y económico. Bajo este contexto y por medio de un trabajo en grupo entre la Asociación Distrital de Educadores, la Unión de Trabajadores de Colombia y la Confederación de Trabajadores de Colombia, encabezado por la

momento de su creación un papel activo y de lucha frente a sus objetivos e ideales, con el fin de defender la situación del magisterio y el derecho de la educación pública en el país.

Como se señaló anteriormente, las reformas impulsadas introducían importantes cambios en el campo educativo, por lo cual, los sindicatos del sector público en general, y en específico FECODE, opusieron resistencia a las transformaciones propuestas, debido a que perdían poder, influencia y control de las actividades educativas en general.<sup>8</sup> Frente al rol que poco a poco se le va dando al sector privado, la reacción del sindicato fue de total oposición y es por esto que dentro de sus reivindicaciones se exigió poner freno a la tercerización y privatización de la educación.<sup>9</sup> Frente a este punto, para los educadores la única vía posible para ampliar la cobertura en materia de educación, es la expansión de la red pública y argumentan a su vez que estas medidas de privatización, solo buscaban hacer ahorros mediante contrataciones que ponen en riesgo la estabilidad laboral de los maestros. Para FECODE, una reforma educativa debe incluir el derecho universal a la educación, recursos financieros suficientes, formación de los educadores y, al mismo tiempo, autonomía para desarrollar la labor educativa dentro de ciertos parámetros generales.<sup>10</sup>

De forma general, se puede decir que la posición que presenta FECODE en materia de política pública educativa contempla de manera especial la educación pública universal por parte del Estado con recursos suficientes, que hagan viable el cumplimiento de este derecho. Asimismo un servicio educativo centralizado, que cuente con la participación de los educadores en la toma de decisiones. Finalmente mejoras en las prestaciones sociales y la calidad de trabajo de los docentes. Por su parte, los

---

Asociación Distrital de Educadores, se cita al Primer Congreso de Educadores en Colombia en el año 1959. Al año siguiente se formaliza la Asociación Nacional de Educadores Colombianos, que finalmente obtuvo en 1962 su personería jurídica como Federación Colombiana de Educadores.” Ver López, María Margarita. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. 2008. p. 16. En este documento, Mariano Palamidessi, presenta una cierta tipología de la forma como se han organizado los sindicatos en esta región. Según su caracterización FECODE entraría a ser parte del grupo en donde se conforma en el país, un sindicato o asociación de carácter nacional prácticamente único, en el que el colectivo docente tiene un tipo de representación independientemente del nivel educativo, territorial.

<sup>8</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. 2008. p. 29.

<sup>9</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. 2008. p. 32.

<sup>10</sup> Comparar Montes de Oca, Boris. “Reformas educativas en Colombia: una perspectiva desde Fecode”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 36 (marzo 1995) p.51.

gobiernos de la época buscaron garantizar el derecho a la educación utilizando diferentes mecanismos que redujeran el papel del Estado, como la concesión y la mayor participación de sector privado. Se pretendió entonces reducir el gasto en educación, limitar la autonomía de los docentes y reformar las condiciones de trabajo de los educadores con el fin de hacerlas más eficientes y eficaces.

Al enmarcar estas iniciativas en el contexto internacional ya presentado, es inevitable no relacionarlas con los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo. Estos organismos internacionales plantearon una suerte de *recetas* que debían seguir los países en vía de desarrollo, como es el caso de los 10 Puntos del Consenso de Washington, y más específicamente los puntos 2 y 8, los cuales proponen respectivamente la reordenación de las prioridades del gasto público, y la promoción de la privatización. En materia de educación vendría a responder a las lógicas del mercado y las relaciones entre la oferta y la demanda. Al interior de estos planes se dieron también iniciativas específicas en materia de educación que serán presentadas y analizadas más adelante.

Los acuerdos, las controversias y las discusiones, han sido elementos importantes al interior del diálogo entre FECODE y el Estado, cuando se hace referencia a reformas educativas. En algunos casos con mayor o menor participación en los procesos de negociación por parte de esta federación, FECODE se presenta como un actor relevante en la determinación de las políticas públicas de la educación nacional. Esto lleva a preguntarse ¿Cuál fue el tipo de diálogo sostenido entre FECODE y el Estado en materia de políticas públicas educativas entre 1990 y 2006? Con el fin de responder a esta pregunta se precisa que durante las reformas educativas que se dieron en el país entre 1990 y 2006, en donde se sentaron las bases del sistema de educación pública nacional de conformidad con el nuevo mandato constitucional, el diálogo entre FECODE y el Estado fue conflictivo. Esto fue motivado por las diferencias en sus planteamientos a propósito de la comprensión del tema de la educación, su problemática y sus propuestas de solución, enmarcados en un conflicto político-corporativo, y otro político-ideológico. En el presente trabajo se pretende entonces determinar el origen del carácter conflictivo y las dinámicas que se dan al interior del diálogo entre FECODE y el Estado, por medio de la identificación y el análisis de estas dos tipologías.

Este documento está compuesto por tres capítulos. En el primero de ellos se presentará el tema de la educación de forma general, su filosofía, concepciones e importancia al interior de una democracia, teniendo en cuenta la visión de los actores presentes en el diálogo a analizar: FECODE y el Estado colombiano. En un segundo capítulo, se estudiará el conflicto político-corporativo que abarca “todas aquellas demandas de las organizaciones docentes de participación en el proceso de decisión de las políticas educativas”<sup>11</sup>, al interior del diálogo entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006. En una tercera parte, se analizará el conflicto político-ideológico, el cual hace referencia al cuestionamiento político-ideológico y a los lineamientos de la política de descentralización y privatización entre estos mismos actores y en este mismo escenario.<sup>12</sup> Finalmente se presentarán las conclusiones fruto de esta investigación y análisis.

De esta forma, con el fin de determinar el tipo de diálogo sostenido entre FECODE y el Estado en materia de políticas públicas educativas entre 1990 y 2006, se utilizará a lo largo de este documento un marco teórico basado en la forma como se relacionan los sindicatos y los gobiernos.

Mariano Palamidessi<sup>13</sup> en su artículo *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*, establece las características de las diferentes situaciones que se presentan al momento de relacionar los sindicatos docentes y los gobiernos de turno.

Palamidessi distingue los núcleos de conflicto entre los gobiernos (actores estatales) y los docentes en el marco de los procesos de reformas educativas según Palamidessi. A pesar de las diversidades que se presentan en los diferentes contextos, se identifican 3 categorías de análisis: conflicto económico-corporativo (no abarcará el

---

<sup>11</sup> Ver Palamidessi, Mariano. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”, *Programa de Promoción de Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*. Documento N° 28 (2003) p. 1.

<sup>12</sup> Comparar Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 19.

<sup>13</sup> Mariano Palamidessi, “Dr. en Educación de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) y Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA). Ha sido becario de investigación de la Comisión de Perfeccionamiento de la Educación Superior (CAPES Brasil), de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación.” Ver Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”.

primer conflicto pues no se centrará en la política laboral que afecta a los docentes, sino en materia de política educativa en sí), conflicto político-corporativo y conflicto político-ideológico.<sup>14</sup> Esta teoría permite entonces dar una amplia visión sobre la problemática a estudiar al mostrar diferentes facetas dentro de los diálogos entre FECODE y el Estado, y dentro de las concepciones de la federación de sindicatos en sí.

El presente documento investigativo, es tanto descriptivo y explicativo como analítico. Busca presentar y estudiar los planteamientos y propuestas tanto del Estado como de FECODE, frente a las políticas educativas del país. Su alcance analítico pretende determinar y caracterizar el tipo diálogo sostenido entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006. Para este fin se realizó una revisión documental que tuvo en cuenta artículos tanto académicos como de análisis periodístico sobre este tema, leyes nacionales y documentos oficiales de la Federación Colombiana de Educadores. En este mismo contexto se presentaron fuentes primarias como las entrevistas con Álvaro Francisco Morales Segundo Vicepresidente de FECODE y Margarita Peña Borrero Directora General del ICFES, que permitieron obtener información de primera mano sobre las diferentes visiones de la problemática estudiada.

Se debe finalmente resaltar la importancia, al interior de la formación profesional en Ciencia Política y Gobierno, del estudio y análisis de la participación de diferentes organizaciones sociales en la vida política de una democracia. Es por esto que resulta relevante el estudio de las relaciones entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas. Las diferencias en los postulados de cada una de las partes en cuanto a un tema tan importante como la educación pública, ilustra la diversidad de pensamientos que se integran en una democracia. Este estudio ayuda a entender, más allá de lo que se establece teóricamente, cómo se desarrollan las relaciones entre el Estado y las diferentes organizaciones sociales.

---

<sup>14</sup> Comparar Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 1.

## 1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE EDUCACIÓN

Al momento de estudiar las reformas educativas que se dieron en el país a inicios de los años 90, y el tipo de diálogo que se sostuvo entre FECODE y el Estado frente a este tema, es de vital importancia presentar antes que nada, el concepto mismo de educación. Si bien en términos generales este término puede tener el mismo significado para estos dos actores, al evaluar su rol social y las responsabilidades del Estado en su atención, sus postulados empiezan a diferir. Con el fin de estudiar estas dinámicas inherentes en esta relación, se presentará inicialmente cómo las democracias para los años 90 definían la educación, sus fines y sus objetivos dentro de la sociedad; para luego entender y comparar las concepciones tanto de esta federación de sindicatos, como del Estado frente a este tema. El desarrollo de este capítulo busca ayudar a identificar el origen de lo que será más adelante el tipo de diálogo sostenido entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas que se llevaron a cabo en Colombia entre 1990 y 2006.

### 1.1. EL ROL DE LA EDUCACIÓN AL INTERIOR DE LA DEMOCRACIA

En Colombia, como en la mayoría de las naciones democráticas del mundo, la educación es considerada como un derecho fundamental. Este derecho hoy en día está suscrito en innumerables convenios y pactos internacionales.<sup>15</sup> Su carácter de *fundamental* lo convierte en esencial para la construcción de una vida digna, y para el desarrollo de una sociedad más igualitaria. Se presenta como un asunto colectivo, público y nacional. Todo esto implica entonces una serie de cuestionamientos que se deben hacer entorno a la educación como: ¿Qué se debe enseñar?, ¿Para qué enseñar? y ¿Cómo se debe enseñar?

Colombia se define como un Estado social de derecho, la Constitución establece en su Artículo 67 que la “educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”,

---

<sup>15</sup> Comparar Avellaneda Tarazona, Luis Carlos. “La educación como Derecho Fundamental”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 64 (septiembre 2003) p. 15.

así mismo, las autoridades deberán “velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”<sup>16</sup>. En este artículo se puede ver la importancia de la educación para la democracia y el claro rol que tiene dentro de ella. Es así, como la educación se convierte en uno de los mecanismos más importantes para mantener y fortalecer la democracia, al buscar formar a los niños y niñas colombianos en valores como los derechos humanos y la paz. La educación no se dirige solamente al aspecto intelectual (como la transmisión de conocimientos), sino también al desarrollo cultural, físico y moral de quienes se educan.<sup>17</sup> Es el mecanismo de formación y transmisión de unos saberes determinados dentro de un contexto histórico específico. Toca entonces esferas mucho más complejas como la formación de valores, la identidad cultural, la cultura democrática y el libre desarrollo de la personalidad.<sup>18</sup> Por medio de la educación se crean y se reproducen unos referentes humanos que se prejuzgan como deseables para la sociedad.

Al preguntarse para qué se enseña, se puede hablar de los fines de la educación. Dentro de estos, la estructuración del ser y el logro de una vida mejor parecen ser los principales. Se educa entonces para formar personas y sociedades más cívicas, más respetuosas frente a principios y valores tanto implícitos como explícitos consagrados en la Constitución Política, centrados en la democracia, la cultura y el conocimiento. Se educa para permitir la existencia misma de la sociedad y el ejercicio de los demás derechos fundamentales, para que los individuos puedan participar libremente y adquirir conocimientos dentro de la sociedad, y finalmente, para que puedan integrarse a la movilidad social en una economía moderna.<sup>19</sup>

Cuestionarse sobre cómo se debe enseñar, hace referencia a los lineamientos pedagógicos. En este punto se debe tener en cuenta tanto el pragmatismo (los actos, las actuaciones, las conductas), como las discusiones sobre los fines, el deber ser y el sentido de la educación. Frente a este punto no solo se han dado discusiones entre el Estado y los sindicatos de educadores, sino también entre los académicos y la comunidad en

---

<sup>16</sup> Ver República de Colombia, *Constitución Política de Colombia, 1991*, Artículo 67.

<sup>17</sup> Comparar Avellaneda Tarazona. “La educación como Derecho Fundamental”. p. 15.

<sup>18</sup> Comparar Avellaneda Tarazona. “La educación como Derecho Fundamental”. p. 15.

<sup>19</sup> Comparar Avellaneda Tarazona. “La educación como Derecho Fundamental”. p. 17.

general. La pedagogía debe entonces buscar ir más allá de la administración de un saber y la utilización de medios educativos.<sup>20</sup>

La educación no solo se concibe como un derecho, sino que se impone casi como un deber. Se espera entonces que el “Estado promueva el derecho correspondiente adoptando medidas necesarias y elaborando un programa de acción”<sup>21</sup>. Al interior de las reformas en materia de educación, deben existir medidas que favorezcan las condiciones y las garantías de acceso, la permanencia y la calidad, entre otros. Cabe tener en cuenta que estas políticas públicas son la respuesta de una cierta corriente del gobierno que las maneja, que responden a un contexto y unos intereses específicos.

La educación pública más específicamente, es el fruto de la creación de un determinado proyecto de formación y de reproducción, y de transformación cultural. Las políticas públicas educativas que se han dado en el país, traducen entonces “los principios y fines que una situación histórica concreta y bajo el influjo de un determinado paradigma, orientan la educación y la cultura”<sup>22</sup>.

La educación se configura entonces como una ayuda, un estímulo al crecimiento y al perfeccionamiento del ser y un cultivo de aptitudes, disposiciones y vocaciones. Implica a su vez desarrollo, orientación, conducción y logro de fines, y permite finalmente contribuir a que el hombre sea lo que debe ser.<sup>23</sup> Se configura así como una necesidad para las personas, cumpliendo de esta forma un rol social, por medio del cual una comunidad puede llegar a garantizar su permanencia y su continuo mejoramiento, configuración y desarrollo.

Al analizar el proceso educativo en general, es importante resaltar la estrecha relación que este tiene con el proceso moral. Esta relación encuentra su origen en que “toda educación tiene como meta final, preparar al individuo plena y totalmente a la

---

<sup>20</sup> Comparar Gantiva Silva, Jorge O. “Los fines de la educación y práctica pedagógica”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 10 (diciembre 1986) p. 9.

<sup>21</sup> Comparar Avellaneda Tarazona. “La educación como Derecho Fundamental”. p. 17.

<sup>22</sup> Ver Gantiva Silva, Jorge. “Principios y fines de la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 25 (diciembre 1991) p.11.

<sup>23</sup> Comparar Álvarez Constantino, Higilio. “Ensayo sobre educación para la democracia”. (1958) p. 14. Documento electrónico.

mejor realización de su vida, tanto íntima como en sociedad, con la aplicación de sus capacidades, sin tomar en cuenta ni su raza, ni su credo, ni su sexo, ni su clase social o situación económica; [...] tendiendo siempre a su mejoría y perfeccionamiento”<sup>24</sup>.

Luego de realizar esta reflexión sobre el tema de la educación al interior de una sociedad y de una democracia en particular, ésta se puede identificar como un proceso complejo, puesto que dentro de él intervienen una cantidad importante de factores, como los descritos, que implican así un alto grado de compromiso por parte de las autoridades responsables.

## **1.2. DOS PUNTOS DE VISTA ENCONTRADOS**

Teniendo en cuenta la nueva base constitucional para el país en 1991, los actores que participaron en los diferentes escenarios para la planeación de la educación (gobierno, maestros, padres de familia), coincidieron en la importancia de garantizar una amplia cobertura y una buena calidad de este servicio para los colombianos. Ampliar el acceso para que todos los niños tuvieran la posibilidad de estudiar, y que esta educación pública cumpliera con los mínimos estándares de calidad esperada, fueron las preocupaciones expresadas en este caso, tanto por FECODE como por el Estado.

No obstante, los medios o los mecanismos que cada uno planteó para lograr estos objetivos fueron diversos, y en algunos casos hasta contradictorios. La realidad de la educación, su problemática y sus posibles soluciones fueron entendidos e interpretados de forma diferente. Estos postulados pueden agruparse en tres grandes temas que ayudan a entender la concepción de la educación para cada uno de los dos actores estudiados: cómo alcanzar mejor calidad, mayor cobertura y lograr una buena gestión de la educación.

En el pasado, la educación pública en el país había sufrido las consecuencias del atraso económico a lo largo de la historia, así como la calidad de vida y la cultura en general de la población colombiana. Antes de la década de los 90, las políticas de los gobiernos habían estado a la deriva sin una coherencia para el largo plazo que permitiera

---

<sup>24</sup> Ver Álvarez Constantino. “Ensayo sobre educación para la democracia”. p. 15. Documento electrónico.

el desarrollo del país. Colombia no había logrado avanzar al mismo nivel que la ciencia y la tecnología de los demás países del mundo. Es por esto que a partir de este momento se buscó en primera medida mejorar la calidad de la educación pública.

Los gobiernos de esta época presentaron a grandes rasgos proyectos que permitieran reducir el gasto público y mejorar la eficiencia de los entes educativos. La filosofía de estas iniciativas fue entonces, con los mismos recursos, buscar mayor calidad, y fomentar la realización de más evaluaciones de desempeño y competencias creando un sistema de medición de la calidad de la educación. Esta idea la expone Rudolf Holmnes ex ministro de Hacienda en la administración de César Gaviria de la siguiente manera: si las reformas permiten que existan:

directores responsables ante una junta de padres de familia, que sigan lineamientos sobre calidad y desempeño que dicte una autoridad superior y que se ciñan a patrones administrativos que supervisa la misma autoridad superior, es posible que mejore la calidad de la educación significativamente sin aumentar su costo.<sup>25</sup>

Mayor calidad implicaba para el gobierno mayor eficiencia, y para lograrlo proponía disminuir la tasa de deserción y repitencia escolar a través de la promoción automática por ejemplo. Finalmente, se propuso crear nuevos contenidos temáticos y programas especiales. Si bien el Estado no debía aumentar su inversión en la educación, sí se abrió la posibilidad de que el sector privado por medio de mecanismos como la concesión, inyectara capital y pudiera manejar este servicio.

FECODE por el contrario proponía aumentar el gasto público con el fin de realizar las capacitaciones necesarias para los educadores y ser contratados por tiempo completo.<sup>26</sup> Así mismo se pedía mayor autonomía curricular y pedagógica, y que los educadores fueran los responsables de efectuar la evaluación de los aprendizajes de los alumnos.<sup>27</sup> La federación de sindicatos se opuso (y se opone) a cualquier medida que busque aumentar los alumnos por profesor o por curso, pues esto afectaría de forma directa la calidad del servicio. La educación pública para la Federación, debe ser la “que articula las prioridades de la Nación y da las múltiples manifestaciones de la cultura, del

---

<sup>25</sup> Ver “Neoliberalismo y educación (Debate educativo)”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 55 (enero 2001) p. 25.

<sup>26</sup> Comparar Ocampo, José Fernando. “Hacia una revolución educativa en Colombia”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 25 (diciembre 1991) p. 20.

<sup>27</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. p. 53.

pensamiento y de la democracia, garantizada en su totalidad por el Estado<sup>28</sup>. Lograr mejorar la calidad de la educación pasa por un proyecto educativo basado en la enseñanza, la cultura y la vida pública y en el reconocimiento pluricultural y multiétnico del país.

El siguiente gran tema que se destaca es el de la cobertura. En este punto se relacionan las iniciativas presentadas anteriormente. Para el Estado no debe haber un aumento del gasto nacional para mejorar la cobertura de la educación. Su principal propuesta es la descentralización administrativa y por medio de esta, la construcción de mayores colegios. El tema de la descentralización será estudiado con mayor especificidad en la tercera parte de este escrito. En este punto también se abre la posibilidad que haya participación de los sectores privados para que ayuden o financien completamente las medidas necesarias para lograr mayor cobertura nacional.

Para FECODE, por el contrario, la mejora de la cobertura debe pasar necesariamente por un aumento del gasto público y debe ir de la mano con el cuidado de la calidad de la educación. Es por esto que la presencia del Estado nacional es indispensable y debe obedecer realmente a su responsabilidad social. La expansión de la infraestructura pública, así como la vinculación de maestros al sector público, deben ser las únicas vías utilizadas para lograr la ampliación de la cobertura de la educación.<sup>29</sup> Se opone claramente a la descentralización, o lo que ellos llaman “municipalización”, pues como se verá más adelante, abre la puerta para que exista una privatización de la educación y se limite el acceso para los grupos más necesitados de la sociedad colombiana. Según FECODE:

El Nuevo Sistema Escolar somete a la educación a los principios mercantiles de competitividad y entrega las instituciones educativas a la empresa privada y ONGs. En esta forma contradice el principio constitucional del Estado Social de Derecho, porque se pierde el carácter público de la educación gratuita y accesible a todos.<sup>30</sup>

Para la Federación la educación es entonces un bien público, obligatorio y gratuito. En este sentido, debe ser de acceso universal y, en teoría, lo que defendería

---

<sup>28</sup> Ver Martínez, Alberto y Álvarez, Alejandro. “Del Plan de Apertura Educativa a la lucha por la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 23 (junio 1991) p. 7.

<sup>29</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. p. 53.

<sup>30</sup> Ver Polo Fernández, Pere. “Neoliberalismo y profesorado”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 55 (enero 2001) p. 10.

FECODE es que el hecho de que una persona haga uso de este bien público, no debe impedir el uso de otros al mismo tiempo. Así mismo, su goce resulta no competitivo al no poderse, en teoría, impedir su uso por parte de todos los individuos. Sin embargo, poder lograr que la educación sea un bien público en todo el sentido de la palabra, no es tarea fácil. En la Constitución, estas características se plasman entonces en la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, que conlleva a que todos deban ir a las instituciones educativas y la gratuidad asegura por su parte, condiciones de igualdad para todos frente a este derecho. Estas particularidades de garantizar el derecho de la educación, hacen que éste deba ser entonces asumido por el Estado, que no busque como fin último ganancias económicas en sí, sino que su prioridad sea que todos los niños y niñas puedan estudiar. Iniciativas que se presentarán más adelante, como la concesión, con un ejemplo de las dificultades que pueden surgir para la educación pública cuando, quien presta el servicio educativo, persigue más una ganancia económica, que un deseo de lograr educación universal y de calidad para los colombianos.

Finalmente, la gestión de la educación implica a su vez unas propuestas específicas para cada una de las partes en estudio. Para el Estado, debía realizarse una modernización de los entes que administraban la educación, es decir del Ministerio de Educación a nivel nacional, y luego de las autoridades responsables a nivel municipal con las políticas de descentralización presentadas. Así mismo, debía existir una reorganización de la distribución de los docentes con base en el número de alumnos.<sup>31</sup> Esta política será llamada posteriormente el *financiamiento basado en la demanda*<sup>32</sup>.

En términos generales, FECODE proponía mantener el control administrativo de la educación a nivel nacional, con el fin de poder garantizar los mandatos constitucionales de cobertura, calidad, obligatoriedad y gratuidad de este servicio. Asimismo, específicamente en la gestión de la educación, buscaba menos poder para los rectores y la reducción de los cargos directivos dentro de las instituciones, con el fin de mantener dentro de ellas una dinámica democrática.

---

<sup>31</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. p. 53.

<sup>32</sup> Este modelo de financiamiento implica un monto específico mensual por asistencia media de los alumnos.

En las diferentes temáticas estudiadas, se puede resaltar la existencia de dos grandes corrientes defendidas por cada una de las partes. Por un lado el Estado busca un sistema educativo más eficiente, objeto de menos recursos del presupuesto nacional, con mayor autonomía de los entes territoriales en su administración y con una amplia y activa participación del sector privado. Por otra parte, FECODE busca cada vez más presencia del Estado en la prestación del servicio de educación y un aumento en los recursos que se destinan a este, que esté conforme al aumento de las necesidades. Asimismo, una iniciativa a favor de la capacitación docente y un interés por no dejar en manos de los municipios la administración de este servicio.

Estos dos postulados responden a visiones diferentes del Estado, en cuanto a sus responsabilidades y capacidades frente al tema de la educación. La primera de ellas, como el contexto del momento también lo explica, responde claramente a medidas encaminadas hacia un *Estado neoliberal*. Esta ideología propone un “programa de reformas económicas que pretende hacer que algunos países no se rezaguen en su proceso de acoplamiento al mundo globalizado, y pretende excluir al Estado de la participación y del control sobre el mercado”<sup>33</sup>. Este modelo propone, frente a los problemas de eficiencia, eficacia y productividad del sistema educativo, una optimización de los servicios educativos. Esto se logra mediante una reforma administrativa encaminada a mejorar su eficacia y productividad, dándoles mayor capacidad de acción a las autoridades locales. El gasto público debe reducirse y la participación de los privados en las actividades del Estado debe ser cada vez más activa.

En segundo lugar, se presenta una defensa del conocido Estado social de derecho y hasta el Estado benefactor. Esta forma de gobierno propone la inversión directa e indirecta del Estado en la economía y los diferentes servicios que este presta. De esta forma las fuerzas del mercado encuentran un límite en las intervenciones del Estado. En el caso de la educación, esta debe ser financiada en su totalidad por el Estado en busca de su gratuidad e igualdad de acceso para todas las personas. Asimismo su administración, si bien puede dar ciertas responsabilidades a los entes locales, debe guardar una administración central. Se busca entonces la igualdad social gracias a la

---

<sup>33</sup> Ver Biblioteca Luis Ángel Arango, “Guía Temática de Político, El Neoliberalismo”. (2005) Documento electrónico.

garantía de libertad para todos, efectividad de los principios, derechos y deberes de los que se hace responsable en Estado en la Constitución. Más que buscar en un servicio como la educación alguna rentabilidad, lo que pretende es que el Estado asuma las responsabilidades su prestación con el fin de garantizar su accesibilidad, gratuidad y obligatoriedad, sin dejar estas actividades en manos de particulares.

La educación se reconoce por parte de estos dos actores como un sector muy importante para el desarrollo de una nación en todo el sentido de la palabra, pasando por el desarrollo científico y tecnológico. Sin embargo, los medios para atender sus necesidades son diferentes, así como su comprensión misma. A partir de estas diferencias es que se van a desarrollar los conflictos en los diálogos entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas que se llevaron a cabo en Colombia entre 1990 y 2006. Estas bases de pensamiento identifican entonces el origen de lo que será más adelante las discusiones frente a acciones como la privatización o la descentralización de la educación, y a procesos de participación en las discusiones sobre políticas públicas educativas.

## **2. POLÍTICA EDUCATIVA, UN ESCENARIO DE BÚSQUEDA DE PARTICIPACIÓN POR PARTE DE FECODE.**

En el estudio de los diálogos entre los patrones y los trabajadores, puede percibirse casi de forma evidente, una cierta conflictividad resultante de los intereses que cada una de las partes defiende. Esto conlleva a que en la mayoría de los escenarios donde estos dos actores coinciden, tanto en el sector público como en el privado, se de una cierta conflictividad. El análisis y la comprensión de este conflicto, en este caso particular, ayuda a comprender mucho mejor la relación entre FECODE y el Estado. Según Mariano Palamidessi, al interior de esta dinámica existen varios tipos de conflicto, en primer lugar se encuentra el conflicto político-corporativo, el cual será explicado en el presente capítulo, con el fin de determinar el tipo de diálogo sostenido entre FECODE y el Estado en materia de políticas públicas educativas entre 1990 y 2006.

### **2.1. ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN MATERIALIZADA**

Al analizar el diálogo sostenido entre dos actores, en este caso entre FECODE y el Estado, resulta de gran importancia buscar las diferentes dinámicas de estas relaciones, con el fin de entender sus características. Sería insuficiente presentar este tipo de diálogo como un conflicto; parece indispensable analizar los diferentes escenarios e interacciones específicas que posibilitan desentrañar la esencia de las posturas de los actores, y en este escenario, apreciar las tensiones, las fricciones y puntos en que hay acuerdo y por lo tanto colaboración, presentándose una suerte de construcción colectiva de las soluciones al problema de la educación del país.

El conflicto político-corporativo, según el profesor Palamidessi, “integra todas aquellas demandas de las organizaciones docentes de participación en el proceso de decisión de las políticas educativas”<sup>34</sup>. Esta participación tiene en cuenta no solo el hecho de estar presente durante los debates y en las diferentes instancias, sino que pretende que los planteamientos establecidos en esos escenarios sean tenidos en cuenta en los textos

---

<sup>34</sup> Ver Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 16.

finales. Esto es, que exista una participación *real* que logre materializarse y alcanzar logros importantes. Se puede deducir que los juegos de poder que se presentaron al momento de debatir las reformas educativas entre 1990 y 2006, buscaron que los intereses de cada una de las partes estuvieran presentes en las propuestas finales, así esto significara no tener en cuenta los planteamientos de la contra parte.

Las demandas de participación (entendidas como el estar presente) por parte de la Federación han sido tenidas en cuenta por los gobiernos en la mayoría de las leyes aprobadas. Sin embargo, al momento de ir más allá de un conocimiento y una presentación de las propuestas de las diferentes organizaciones civiles, y materializar las iniciativas y propuestas del magisterio, la acogida de los gobiernos no ha sido igual de receptiva. Más específicamente, según el criterio de la Federación, durante el periodo estudiado, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y la Ley 60 de 1993 fueron ejemplos claros de una participación productiva, en la que los planteamientos de FECODE lograron ir más allá de una simple enunciación e hicieron parte de las reformas. Sin embargo, no sucedió lo mismo con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, los cuales son percibidos por FECODE como una derrota en la lucha por la defensa de la educación pública en el país.

En diferentes congresos y reuniones que ha realizado la Federación, se resaltaron al interior de sus conclusiones, unas demandas de participación en la construcción de políticas públicas en materia educativa. De esta forma se señala que:

A los educadores, nos corresponde en particular la tarea de intervenir en la formación de los criterios con los cuales la colectividad considera y juzga la educación. No podemos seguir dejando en manos de los medios masivos de comunicación y de los discursos electorales, la conformación de la manera socialmente imperante de ver la educación.

Corresponde al Movimiento Pedagógico precisar y fundamentar, desde el punto de vista de los educadores y de los sectores populares interesados, sus propios criterios de calidad. En el seno del Movimiento Pedagógico, todo ese esfuerzo de comunicación y de reflexión crítica debe acompañarse, no solamente, de un esfuerzo paralelo de estudio e investigación sobre las políticas educativas oficiales, sino también de un esfuerzo para vincular al Movimiento Pedagógico aquellas iniciativas de crítica y renovación que tiendan a reorientar las Normales y las Facultades de Educación con criterios compatibles con el desarrollo del Movimiento Pedagógico.

La presencia del Movimiento Pedagógico en los diferentes frentes de transformación de la educación aumenta nuestras posibilidades de que, a los cambios educativos impuestos en forma por lo general arbitraria descritos arriba, opongamos una transformación desde abajo. A

mediano plazo, se trata de gestar Proyectos Pedagógicos Alternos que no nazcan de los escritorios ministeriales sino de la corrección crítica de nuestra propia práctica.<sup>35</sup>

Incidir en el cambio educativo, siguiendo criterios fundamentados a través del estudio y la discusión colectiva, a dos niveles: desde abajo, mediante el desarrollo de nuevas prácticas pedagógicas; desde arriba, mediante la presión sindical sobre las políticas educativas oficiales. Esta lucha, en la que entra en juego el poder cultural de los educadores, requiere investigación sobre las políticas educativas del Estado con el fin de poder desarrollar con agilidad respuestas sustentadas teóricamente.<sup>36</sup>

Que el desarrollo de la Ley General, principalmente en la parte de la enseñanza es una tarea del Movimiento Pedagógico.

El *CEID*<sup>37</sup>- FECODE y los CEID Departamentales, asumen como tarea prioritaria, la asesoría en la elaboración de los programas curriculares, para todos los niveles educativos y las distintas modalidades que señale la ley. Para ello se convocarán talleres nacionales y departamentales, con participación de expertos en cada área y con participación de los educadores que se encargarán de este trabajo en las regiones. EL CEID - FECODE, es el organismo que orienta y coordina el Movimiento Pedagógico Nacional, por lo tanto, promueve la organización de los CEID Departamentales así como los Comités Pedagógicos Municipales e impulsa y apoya las diversas actividades que permitan su cualificación y consolidación. EL CEID, continuará coordinando el programa de formación de los equipos pedagógicos regionales.<sup>38</sup>

Estos planteamientos son entonces ejemplo de las diferentes demandas de participación por parte de FECODE en la discusión y elaboración de las políticas en materia educativa. Frente a este tema, Álvaro Francisco Morales Segundo Vicepresidente de FECODE señala: “siempre le hemos reclamado al Estado que se tenga como interlocutor válido a FECODE porque agrupa a la casi totalidad de los maestros, que es uno de los actores de la educación supremamente importante”<sup>39</sup>. Por su parte, si bien el Estado permite y promociona esta participación, los alcances de ésta están sujetos a un acuerdo entre los dos actores, proceso en el cual, el gobierno al ser el responsable de los lineamientos de las políticas públicas, cuenta de cierta forma con un importante liderazgo y capacidad de decisión por aquello de las mayorías en el Congreso, que posibilitan regular el tema en algunos casos sin la participación significativa de FECODE.

Para realizar este ejercicio más detalladamente, resulta conveniente hacer un análisis y un recuento cronológico de las diferentes reformas, teniendo en cuenta las

---

<sup>35</sup> Ver Sánchez William, René. “Resumen de la historia del Movimiento Pedagógico”. Documento electrónico.

<sup>36</sup> Ver Sánchez. “Resumen de la historia del Movimiento Pedagógico”. Documento electrónico.

<sup>37</sup> Centro de Estudios e Investigaciones Docentes.

<sup>38</sup> Ver Sánchez. “Resumen de la historia del Movimiento Pedagógico”. Documento electrónico.

<sup>39</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

demandas de participación de la Federación Colombiana de Educadores, sus logros y escenarios.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que la nueva Constitución de 1991 trajo consigo un nuevo escenario para la democracia del país en general, y por ende para la educación como caso particular. FECODE logró la elección de dos de sus ex presidentes como delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente: Abel Rodríguez y Germán Toro, consolidando un papel destacado en este escenario. Su gestión estuvo encaminada a buscar una propuesta de reforma democrática de la educación para el país, con iniciativas que se relacionaron con el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y de cátedra, la libertad religiosa, la autonomía universitaria y las garantías y derecho de los educadores.<sup>40</sup> Luego de este proceso se presentaron en el país una serie de Leyes que fueron regulando poco a poco los diferentes escenarios de la educación.

La Ley 30 de 1992, fue de las primeras leyes que hizo parte de la reforma de la política educativa en el país para los años 90, a pesar de ser una iniciativa que tocó un tema muy específico, puesto que sus alcances iban dirigidos a un escenario particular. Como se señaló anteriormente, esta iniciativa modificó la Educación Superior en Colombia, introduciendo programas de medición de la calidad, de *competencias* (en cuanto al desempeño y en cuanto a la formación de seres con compromiso social) y su organización académica en general. Las demandas de participación de la Federación presentaban importantes propuestas para tener en cuenta por el gobierno frente a este tema, y buscaban crear escenarios de participación en la dirección de la educación superior.

Esta ley se tramitó resaltando también, los elementos que hacen referencia a la naturaleza de la educación superior como un servicio público cultural, a su autonomía universitaria ya mencionada, y a su importancia dentro de la formación educativa de calidad. Gracias a la participación de FECODE en los diferentes escenarios de discusión de esta ley, los órganos directivos de las universidades contaron con la participación de la comunidad y del Estado. Estos fueron de los más importantes logros de la federación en

---

<sup>40</sup> Comparar Herrera, Martha Cecilia. “Participación de FECODE en la Asamblea, Educación Pública y Cultura Política en Colombia”. *La Construcción de una cultura política en Colombia; Proyectos hegemónicos y resistencias culturales, constituyente.* (2005) p. 97.

su proceso participativo, tanto en sus demandas como en la creación de nuevos espacios donde pudieran estar presentes.

La ley hace referencia al tema de la autonomía de las instituciones de Educación Superior, la cual se basa en el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, organizar sus programas académicos y sus labores académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir sus labores formativas y académicas, docentes, científicas y culturales, entre otros. Dentro de la nueva reglamentación a la educación superior, se presenta también la importancia de los Exámenes de Estado. Asimismo es importante resaltar cómo en cuanto a la organización y elección de las directivas en las universidades estatales u oficiales, se establece que en la conformación de sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica de la universidad (Artículo 64). De esta forma por ejemplo, el Consejo Superior Universitario estará integrado por: el Ministro de Educación Nacional o su delegado el Gobernador, un miembro designado por el Presidente de la República, un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario y el Rector de la institución. La participación de diferentes actores en el direccionamiento de las instituciones educativas, sigue entonces lo planteado por la Constitución, y refuerza la idea de que el servicio educativo debe contar con un diálogo entre diferentes actores sociales para su buen desarrollo.

Luego de la Ley 30 de 1992, se expidió la Ley 60 de 1993, la cual reglamentó la distribución de competencias y recursos entre los diferentes entes territoriales del país, respondiendo a los deseos gubernamentales de descentralización. La participación de la federación en esta iniciativa fue de gran importancia, y llegó más allá de una simple presentación de sus ideas, alcanzando significativos logros para los intereses defendidos. Sus diferentes postulados, opiniones, proyectos y posiciones, fueron tenidos en cuenta en el texto final de la reforma, por lo que la defienden pues se presenta como un ejemplo de participación constructiva y realmente materializada. Por esta razón, FECODE señala

que “nunca en la historia de Colombia se había aprobado una reforma educativa tan comprensiva y tan profunda”<sup>41</sup>.

Debido a la posición de cada una de las partes frente a esta iniciativa de descentralización administrativa y financiera, se dio un fuerte conflicto en el diálogo sostenido entre ellos. El gobierno por su parte, buscó darle cada vez más importancia a los municipios en la prestación del servicio educativo, llegando a llamarse este proceso, la *municipalización*. De esta forma el Estado se hacía al lado frente a importantes responsabilidades administrativas y financieras. Si bien la Federación estaba de acuerdo con una descentralización, no consentía la municipalización que el gobierno proponía, a pesar de que la descentralización significara una asignación de funciones a los municipios y departamentos.

Las demandas de participación de FECODE permitieron finalmente que los diferentes puntos de la reformas lograran poner “una talanquera a la politiquería en los nombramientos de personal docente mediante los concursos; se neutralizara la discrecionalidad de los alcaldes y gobernadores en el manejo de la educación con la dirección colectiva de las Juntas de Educación, es decir, con una dirección colegiada; y finalmente se logra la financiación de los recursos del presupuesto nacional”<sup>42</sup>.

Se dio entonces, en el seno del desarrollo de planeación de esta reforma, una importante participación de las organizaciones civiles como FECODE, mostrando como lo señala Palamidessi, existe un conflicto en el diálogo sostenido entre estos dos actores, este mismo diálogo permite llegar a ciertos consensos en donde ninguna de las partes siente que perdió completamente, y el resultado final es fruto de la negociación.

Un escenario similar, se presentó con la llamada Ley General de Educación, Ley 115 de 1994. El camino que forjaron estas dos últimas leyes, fue llamado por la federación como la derrota de “la política neoliberal que imponía el gobierno de César Gaviria y que se había plasmado en el *Plan de Apertura Educativa*<sup>43</sup>”<sup>44</sup>. Para Álvaro

---

<sup>41</sup> Ver Ocampo T., José Fernando. “FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 82 (marzo 2006) p. 21.

<sup>42</sup> Ver Ocampo T. “FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública”. p. 22.

<sup>43</sup> El *Plan de Apertura Educativa*, acoge las estrategias del gobierno del Presidente César Gaviria en cuanto al tema educativo, como lo indicó en su Plan de Desarrollo *Revolución Pacífica*.

<sup>44</sup> Ver Ocampo T. “FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública”. p. 21.

Francisco Morales Segundo Vicepresidente de FECODE, sin embargo esta participación estuvo sujeta a la movilización social de la Federación: “la Ley General de Educación se consiguió después de un paro muy largo en 1993 y un amago de paro en el 94, [...] para finalmente lograr una Ley que en lo fundamental recoge las propuestas nuestras”<sup>45</sup>.

Al interior de las demandas de participación de la federación se encontraron básicamente 5 puntos claros:

1. La defensa de la educación pública gratuita, estatal y a cargo de la nación,
2. La autonomía escolar contra el control por el Estado de los contenidos de la educación,
3. Una nueva organización académica de la educación sin inferioridad con *la educación privada*<sup>46</sup>,
4. Un sistema público de administración y financiación para la selección, vinculación traslados y pago de los educadores,
5. La defensa de los derechos de los educadores.<sup>47</sup>

Sobre el proceso que vivió la Ley FECODE sostiene que

la negociación con el gobierno y el tránsito por el Congreso, acompañados de seminarios y foros de discusión por todo el país, condujo a un proyecto de transacción. Pero todos los puntos fundamentales defendidos por FECODE quedaron incluidos en la ley aprobada en el Congreso.<sup>48</sup>

La Ley General de Educación garantizó entonces que la educación pública quedaba a cargo del Estado y era gratuita en sus instituciones. De esta misma forma, la responsabilidad financiera pasaba a la nación, y se le quitaba un cierto grado de manejo a los municipios y los departamentos. Asimismo, quedó establecida la *libertad religiosa*<sup>49</sup>, y la libertad para los docentes de orientar las cátedras. Frente a este punto, la ley establece sin embargo, unos fines y objetivos de la educación de carácter democrático, así mismo unas

---

<sup>45</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>46</sup> Este punto se refiere a la calidad de la educación y a la diferencia que se presenta en este punto entre la educación privada y la pública, donde la privada, al contar con mayores recursos, puede dedicar más a la calidad que la educación pública. FECODE busca que esta diferencia sea cada vez menor y que la educación pública sea de calidad.

<sup>47</sup> Ver Ocampo T. “FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública”. p. 21.

<sup>48</sup> Ver Informe Central “La Reforma Educativa impulsada por FECODE”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 33 (abril 1994) p.11.

<sup>49</sup> “ARTICULO 24. Educación religiosa. Se garantiza el derecho a recibir educación religiosa; los establecimientos educativos la establecerán sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia, libertad de cultos y el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, así como del precepto constitucional según el cual en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. En todo caso la educación religiosa se impartirá de acuerdo con lo establecido en la ley estatutaria que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos.” Ver, República de Colombia, Ley 115 de 08 febrero de 1994, Ley General de Educación.

áreas y asignaturas obligatorias para el proceso educativo general, mas no para cada grado.

Estos resultados, fueron fruto de una larga discusión de negociación en donde el gobierno buscaba encajarse en el contexto internacional neoliberal ya explicado, y la federación por su parte, defendía los postulados para garantizar una educación de calidad, pública y obligatoria. Fueron entonces los escenarios de participación que establecía la democracia colombiana como las mesas de diálogo y trabajo, y los foros y encuentros, los que permitieron la concertación entre las ideas de cada una de las partes.

Al interior de las demandas de participación en las políticas educativas del país por parte de la federación, se encontraba el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Por medio de este proyecto que finalmente quedó consagrado en esta Ley General, se buscó ir “conformando las comunidades educativas, responsables y autónomas, capaces de asumir su papel protagónico en el desarrollo de la verdadera democracia”<sup>50</sup>. Se concibe entonces como un proceso colectivo en construcción permanente de significados, del sentido y de la identidad misma de los establecimientos educativos. Sus resultados deben ser fruto de la concertación y el consenso, siendo entonces flexible y susceptible. Como criterios de construcción del PEI, y como consecuencia de las demandas de participación de FECODE, deben existir:

Mesas de trabajo en donde se posibilite la interacción de todos los miembros de la comunidad educativa, explicitando sus formas de ver el mundo y la educación para llegar a consensos básicos reflejados en sus objetivos y metas.<sup>51</sup>

Según FECODE, el PEI es un reflejo de los compromisos institucionales del sistema con el cambio buscado en la educación, que debe ser una pedagogía constructiva que permita el aprendizaje y el desarrollo de las actividades comandadas por la inteligencia.<sup>52</sup> La federación apoya y defiende con gran entusiasmo este proyecto, puesto que según ella,

---

<sup>50</sup> Ver Coy A., María Elizabeth. “P.E.I.: proyecto de la transformación educativa1”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 38 (agosto 1995) p. 13.

<sup>51</sup> Ver Coy A. “P.E.I.: proyecto de la transformación educativa1”. p. 14.

<sup>52</sup> Comparar Acosta Bendek, Gabriel. “Proyecto Educativo Institucional”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 38 (agosto 1995) p. 25.

Toca todo el sistema: estudiantes, profesores, directivos, padres de familia, cambio de actitudes y de hábitos frente al proceso educativo y la utilización del tiempo libre, repensamiento de los fines institucionales y objetivos educativos, repensamiento del contenido curricular para que éste, en su diseño y desarrollo, deje de ser horizontal, contextualizado y potencialmente significativo, tanto lógica y psicológicamente, para fomentar en el educando [...] el desarrollo de sus procesos psicológicos superiores y de su memoria comprensiva, enriqueciendo coherentemente su estructura cognoscitiva.<sup>53</sup>

FECODE encuentra entonces en este proyecto, una de las banderas de sus demandas de participación, y si bien defiende y apoya los planteamientos de la ley en este tema, buscó y ha buscado siempre, que más allá de lo que allí se dispone, el Ministerio lleve a cabo actividades que permitan la materialización de todas las actividades y escenarios de diálogo que allí se plantean.

El conflicto político-corporativo que presenta Palamidessi, envuelve entonces diferentes demandas por parte de la federación de sindicatos docentes, tanto en el proceso de la ley, como en los planteamientos que en ella se disponen. Buscar estar siempre presente en el diálogo con el gobierno, con el fin de que la planeación de la educación permita la participación de la comunidad y no sea una política emanada *desde arriba*, es entonces uno de los fines de la federación, y lo logra mediante, por ejemplo, los escenarios hasta ahora presentados.

Para FECODE, estas dos últimas leyes significaron entonces reformas democráticas y antiimperialistas, por un lado democrática porque le entregó a las instituciones, a los maestros y a los estudiantes el control de los contenidos y al Estado su responsabilidad en la financiación adecuada.<sup>54</sup> De esta forma sostiene:

El Movimiento Pedagógico considera la reforma educativa consignada en la Ley 115/94, Ley General de Educación, y en la Ley 60/93 como una de sus principales realizaciones. Se propone defenderla en un momento en que es asediada y desmontada por el gobierno y luchar por una reglamentación concertada con FECODE que preserve los principios constitutivos de su articulado. Son elementos esenciales de ella, entre otros, el aumento progresivo de los recursos del presupuesto nacional destinados a educación, su distribución por intermedio de los FER, la financiación completa de todos los grados de la educación básica y media con recursos del presupuesto nacional, el régimen especial de los educadores en su profesión, la autonomía escolar, el gobierno escolar, la dirección colegiada de la educación en las entidades territoriales, preescolares completos de tres años, educación media técnica con financiación adecuada, los fines de la educación, los objetivos específicos de cada nivel educativo, la no obligatoriedad de la enseñanza religiosa.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>Ver Acosta Bendek. "Proyecto Educativo Institucional". p. 25.

<sup>54</sup>Comparar Ocampo T. "FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública". p. 22.

<sup>55</sup>Ver Federación Colombiana de Educadores FECODE, "La Reconstitución Del Movimiento Pedagógico Diez Tesis". Documento electrónico.

A pesar de que en el proceso de participación por parte de la federación en las políticas educativas, las leyes estudiadas tuvieron su gran importancia, en el Plan Decenal de Educación (1996-2005) el que generó una movilización nacional de participación en la planeación de la educación.

En cumplimiento de las reglas de juego establecidas anteriormente, se dispuso que la educación en el país debiera orientarse a través de planes decenales que permitieran establecer estrategias, objetivos y metas a largo plazo. De esta forma, se expide el primer plan de desarrollo educativo nacional. Este propuso como iniciativa del gobierno, entre otros, la participación activa de los diferentes actores presentes en el proceso educativo en un diálogo constructivo entre estos y los estamentos estatales. Luego de presentar la situación de la educación a nivel nacional, el Plan desarrolló cinco propósitos generales: 1. Convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos. 2. Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político económico y cultural de la nación. 3. Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología. 4. Integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil. 5. Garantizar la vigencia del derecho a la educación. Así mismo, dentro de los objetivos y metas más importantes del Plan se presentó: el generar una movilización nacional de opinión por la educación, lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica, así como ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad. Finalmente, con el propósito de cumplir estas metas, el Plan estableció unas estrategias y programas de acción. Algunas de ellas fueron: integrar las diferentes formas, niveles, modalidades y sectores de la educación, elevar la calidad de la educación, expandir y diversificar la cobertura educativa, mejorar la gestión educativa y dignificar y profesionalizar a los educadores. Este Plan Decenal de Educación presentó la posibilidad de participación en su planeación por parte de diferentes sectores sociales que tuvieran relación con la educación, entre ellos el sindicato de docentes FECODE. Diferentes representantes de FECODE, estuvieron entonces presentes con sus planteamientos, haciendo frente, tanto

a las propuestas del gobierno del momento, como a las de los padres de familia y demás participantes. Se organizaron entonces foros y seminarios en varias regiones del país, así como estudios sobre la situación de la educación en el país. De forma más específica, en 1994 se establecieron 10 mesas de trabajo en departamentos y ciudades como: Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali, Pereira, Manizales, Bogotá, San Gil, Medellín y Tolima. FECODE participó además en ese mismo año en el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo y preparó un documento de recomendaciones en materia educativa para el Consejo Nacional de Planeación.<sup>56</sup> Para diciembre se realizó bajo esta misma dinámica el primer Encuentro Nacional de delegados de las mesas ya mencionadas, a partir del cual se estableció un plan de acción específico para promover los trabajos de construcción del plan decenal en las entidades territoriales y diferentes niveles de la comunidad educativa. A inicios del siguiente año FECODE:

participó a través de las mesas de trabajo de los Consejos de Planeación en los procesos de discusión y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y se organizaron diversos eventos de análisis de la posible estructura del plan y de la estrategia de movilización social en procura de un proceso muy participativo y concertado entre el Estado y la sociedad civil.<sup>57</sup>

En este marco se desarrollaron otras dos Encuentros Nacionales de Mesas de Trabajo con el fin de continuar con la convocatoria nacional y adelantar un debate amplio y participativo al proyecto de decálogo del plan que había sido preparado por el Ministerio de Educación y del plan de acción a seguir. Para el mes de octubre de 1996 se lleva a cabo el lanzamiento oficial de los trabajos del plan. Luego de esto, gracias al decreto 1719, el cual convoca al país, así como a las entidades territoriales y a la sociedad civil a emprender una movilización con el fin de alcanzar para febrero del año siguiente un horizonte educativo para los próximos diez años. A partir de ese momento se impulsa entonces una amplia deliberación que integra tanto a los ciudadanos como a las instituciones de las diferentes entidades territoriales.<sup>58</sup> Se dan así mismo, campañas de difusión a lo largo del territorio nacional en los diferentes niveles territoriales, con el fin de lograr una concientización social.

---

<sup>56</sup> Comparar Bernal Medina, Jorge A. “La elaboración y concertación del Plan Decenal de Educación”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 41 (enero 1997) p. 42.

<sup>57</sup> Ver Bernal Medina. “La elaboración y concertación del Plan Decenal de Educación”. p. 42.

<sup>58</sup> Comparar Bernal Medina. “La elaboración y concertación del Plan Decenal de Educación”. p. 42.

Toda esta movilización y campaña de participación demostró el interés de la sociedad de comprometerse con los temas de interés general, así como la creación de escenarios específicos de encuentro y diálogo. Al momento de hacer un balance general de esta actividad, se puede decir que se trató de un trabajo en conjunto, en donde estuvieron presentes por medio de una participación activa tanto las entidades del Estado (representadas por el Ministerio de Educación), como las diferentes organizaciones civiles. Sin embargo, cabe anotar la existencia de algunas demoras y fallas en la coordinación, en la planeación y en las convocatorias, así como la crítica por parte de algunos sectores de la sociedad civil, relativamente pequeña, quienes vieron en este plan un ataque claro a la educación pública.

Para FECODE, fue de tanto éxito este proceso que llegó a proponer que las mesas de trabajo fueran permanentes, con el fin de llevar a cabo escenarios de reflexión educativa continua, que permitieran diálogos interinstitucionales y colectivos, si bien rescató la dificultad de llegar a consensos y puntos de encuentro entre los diferentes participantes.

De esta forma, en el Plan de Educación Nacional (1996-2005), se propuso la defensa y la garantía del derecho a la educación a nivel nacional. Sin embargo al centrar sus prioridades en otros puntos importantes dentro de la situación de violencia del país y el ambiente internacional de cambios en materia económica y fiscal, estas metas se vieron reducidas frente a los ideales que proponía FECODE. En 1994, con la aprobación de la Ley General de Educación por parte del Estado, se concluyó un largo periodo de reformas inconclusas del currículo escolar. Se empezó a hablar en este momento de un lineamiento curricular y de los estándares curriculares. Frente a esta propuesta educativa el sindicato ha presentado una oposición a la fijación de dichos estándares y en cambio, reclama autonomía curricular y libertad de cátedra.

## **2.2. REFORMAS MENOS PARTICIPATIVAS**

En el año 2001 se llevó a cabo el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. A diferencia de las normas anteriores, esta es percibida por FECODE como una derrota frente a la lucha en defensa de la educación pública y frente a todas las propuestas que

esta federación formuló y defendió. Álvaro Francisco Morales Segundo Vicepresidente de FECODE explica:

Hay un contraste [...] en la Ley 60 [...] nosotros logramos en alguna medida cambiar el origen de la política que en ese entonces había planteado el Presidente César Gaviria en materia de educación lo que llamó “Apertura Educativa. Este mismo proceso se dio en el 2001 pero digamos que a la inversa. Hicimos muchos paros, unas grandes manifestaciones en ese entonces, y en mayo de 2001 en el paro más grande quizá de comienzos de este siglo. El gobierno impuso por dos votos, la votación mayoritaria fue apenas por dos votos, impuso las tesis del Situado Fiscal.<sup>59</sup>

Para Margarita Peña Borrero, Directora General del ICFES, también se presentó un cambio entre la participación y logros que había alcanzado anteriormente FECODE, y este nuevo escenario:

El escenario que se dio [en los años 90] fue mucho más interesante y mucho más rico, que el que se dio después en donde yo sí creo que el gobierno arrasó. El primero fue un escenario duro de mucha argumentación en donde se vieron claramente los intereses de unos y otros en donde se estaba enfrentando una parte muy radical por parte del gobierno y de Planeación Nacional y se fueron haciendo visibles los intereses del otro lado.<sup>60</sup>

Estas dos leyes modificaron cuántos recursos y con qué criterios estos debían ser trasladados a las regiones. Las rentas se repartirían de ahora en adelante mediante una entrega fija y creciente durante siete años, calculada con base en la inflación más unos puntos, formando así el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales. Se crea entonces una bolsa común eliminando la destinación específica de los recursos para la educación y destinándolos de forma general para todos los servicios que tengan a cargo las entidades territoriales.

El gobierno presentó estas iniciativas con el fin, según él, de mejorar la prestación del servicio educativo, sin embargo dichas modificaciones despertaron inmediatamente las críticas por parte de la federación de sindicatos FECODE. La falta de escenarios de participación claros, en los cuales se pusieran en discusión las ideas que buscaba implementar el gobierno, generaron fuertes tensiones. La Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES Margarita Peña Borrero recuerda que los escenarios de participación “fueron los espacios ya como los

---

<sup>59</sup>Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>60</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

del Congreso, FECODE y el Magisterio tenían ya una representación en el Congreso”<sup>61</sup>.

Así mismo afirma que fue un escenario:

Muy activo en las Comisiones Sextas de conjuntas de Senado y Cámara, de discusiones y de participación de las personas a través de ese escenario. Todo esto mientras en la plaza pública se estaba dando una protesta y una cantidad de demandas que no necesariamente eran las que se estaban dando en el Congreso, es decir no había canal ahí.<sup>62</sup>

Buscar que las críticas y propuestas de FECODE fueran más que escuchadas tenidas en cuenta, fue una de las prioridades de esta organización. Se llegó entonces a incluir dentro de las actividades de protesta de la federación el paro nacional indefinido. Esta enorme movilización formó una importante repercusión a nivel nacional. Según FECODE, las maniobras del gobierno no se hicieron esperar y buscaron reducir la intervención, influencia y participación de FECODE en los diferentes escenarios:

Las presiones a los congresistas, los cupos indicativos reeditando los auxilios, la encerrona a los gobernadores y alcaldes, el ofrecimiento de prebendas, la represión, la manipulación de la opinión pública y hasta la difamación contra el movimiento sindical, fueron sus principales instrumentos.<sup>63</sup>

A pesar de las fuertes iniciativas del gobierno, las presiones de los diferentes sectores y sobretodo de la Federación Colombiana de Educadores, lograron que con el Acto Legislativo 01 el Estado no desvinculara totalmente las transferencias para la educación de las participaciones de los Ingresos Corrientes de la Nación. Se dejó de esta forma una cierta ventana para que la comunidad educativa pudiera incidir en la defensa de la inversión social y en los recursos para la educación y la salud. Sin embargo, una de las reformas más importantes, y que FECODE lamentó fuertemente, fue el recorte de las transferencias en el período de transición.<sup>64</sup> A pesar de que el paro nacional “llegó hasta el último día de aprobación del Acto Legislativo 01, los cambios fueron mínimos porque no hubo negociación”<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>62</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>63</sup> Ver Chávez Sánchez, Witney. “El recorte a las transferencias. Arremetida neoliberal contra la inversión social”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 58 (enero 2002) p. 20.

<sup>64</sup> Comparar Chávez Sánchez. “El recorte a las transferencias. Arremetida neoliberal contra la inversión social”. p. 21.

<sup>65</sup> Ver Corporación Viva la Ciudadanía, “Movilización y Referendo contra el recorte de las transferencias”. Documento electrónico.

Para Margarita Peña Borrero, Directora General del ICFES, el hecho de que FECODE haya sentido que sus intereses no fueron tenidos en cuenta, responde a una serie de factores y dinámicas de búsqueda de mayor participación de todos los actores que hacían parte de la educación. “La educación no era una cosa entre FECODE y el gobierno, también había sectores afuera, esto era un problema de todos, empieza a colarse la educación privada por alguna parte y otro tipo de actores. Cuando llegamos al 2001, ya FECODE no es el único”<sup>66</sup>. De esta forma, todas estas iniciativas del gobierno y que se presentaron en el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001,

no era para irse en contra de FECODE, era para darle gobernabilidad al sector, en un gobierno donde no gobernaba nadie porque todo el mundo con esta cosa que había que participar y había que abrirle más canales de participación a todo el mundo, se había vuelto una cosa que no era de nadie y no se le podía pedir cuentas a nadie de nada.<sup>67</sup>

Al tener en cuenta estas nuevas situaciones, se puede pensar que estas reformas no fueron necesariamente menos participativas. Por una parte, los escenarios de participación sí fueron menos evidentes, y se centraron en el Congreso, pero por otro lado, en este momento se presentaron intereses de otros sectores educativos que restaron protagonismo a FECODE. Esta circunstancia llevó a que al tener que negociar con más actores en donde cada uno defendía sus propios puntos de vista e intereses, los aportes de FECODE pasaron a ser uno de los tantos que se presentaron en ese momento, reduciendo así su nivel de influencia y participación en los textos finales de las reformas.

Las demandas de participación de FECODE, frente a las reformas educativas, han sido una constante a lo largo de su historia. Este se ha presentado como el mecanismo idóneo para poder exponer sus propuestas y críticas, así como el medio para ir más allá de una simple presentación y, lograr un diálogo con el gobierno que permita la materialización. Sin embargo si bien en algunas ocasiones su participación puede ser muy productiva, en otros casos, la falta de escenarios y de voluntad de los gobiernos (en quienes finalmente está la responsabilidad de llevar a cabo estas reformas) por escuchar y tener en cuenta estas iniciativas, hacen que las participaciones de FECODE se queden

---

<sup>66</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>67</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

solo en ideas y palabras y no sean incluidas en los textos finales. Frente a esta conclusión, Álvaro Francisco Morales, segundo Vicepresidente de FECODE señala: La participación “la hemos pedido no la hemos conseguido en todas las ocasiones [...]. Lo hemos conseguido y bueno, ha sido necesariamente a través de la movilización”<sup>68</sup>. En algunos casos:

Aparentemente se nos escucha, pero no se recoge lo que planteamos. [...] La década del 90 que es la que en primera instancia se plantea allí, fue importante y productiva en materia educativa en la época en que nosotros logramos participar fruto de nuestra movilización, y formular por ejemplo la Ley General de Educación y la Ley 60. Pero el quiebre de esta política se da en el 2001.<sup>69</sup>

Estas actividades llevan a que, según Morales, la relación entre FECODE y el Estado sea dinámica, pero que la participación y alcances de la Federación siempre se logren mediante la movilización. Finalmente, “lo que genera conflicto por supuesto es la imposición de políticas que van en contravía de los intereses de la mayoría”<sup>70</sup>. Para Margarita Peña, Directora General del ICFES, en cuanto a los niveles de participación de FECODE frente a las diferentes reformas educativas “las ganancias del Magisterio en Colombia son muy importantes”<sup>71</sup>. Todo este proceso ha permitido “llegar a entender que lo más importante es la educación y no el sindicato.”<sup>72</sup>. De esta forma, al momento de referirse a las negociaciones y diálogos con FECODE, señala que “cuando uno logra demostrar que las medidas no son arbitrarias, que no son en contra de ellos como grupo, sino que hay unas normas y unas reglas con las que podemos estar de acuerdo o en desacuerdo, hay campo de entendimiento”<sup>73</sup>.

Resulta entonces de gran importancia estudiar la conflictividad de los diálogos entre FECODE y el Estado de forma un poco más detallada, como lo señala Palamidessi, identificando los tipos de conflicto mencionados, entre ellos el político-

---

<sup>68</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>69</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>70</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>71</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>72</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>73</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

corporativo. Esto con el fin de identificar los diferentes componentes que generan conflicto en este diálogo, en este caso las constantes demandas de participación en los escenarios donde se discuten las reformas educativas del país, que resulta en algunos casos, como se analizó anteriormente, más incluyentes que en otros.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN**

Continuando con el análisis de las relaciones entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006, es importante identificar al interior del carácter conflictivo de sus diálogos, otro tipo de conflicto que permite visualizar mejor esta dinámica. Según lo señala el marco teórico que ha permitido el análisis de este diálogo, como segundo conflicto se encuentra el político-ideológico. De esta forma, con el objetivo abarcar las restantes características que permiten determinar el tipo de diálogo sostenido entre la Federación Colombiana de Educadores y el Estado colombiano en el periodo ya mencionado, se identificará las diferentes variables del tipo de conflicto anteriormente mencionado. En esta última parte se pretende entonces, analizar el conflicto político-ideológico en el diálogo desarrollado entre FECODE y el Estado.

#### **3.1. UNA DESCENTRALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN**

Al interior del análisis de las relaciones entre FECODE y el Estado, y su diálogo frente a las reformas educativas que se llevaron a cabo en el país de 1990 al 2006, si bien son de gran importancia las características ya analizadas como la concepción misma de la educación y las dinámicas de los escenarios de participación existentes (conflicto político-corporativo), es al interior del conflicto político-ideológico que destaca Mariano Palamidessi donde se concentran los temas y las discusiones más álgidos.

Palamidessi caracteriza este conflicto “por el cuestionamiento político-ideológico a los lineamientos de la política de descentralización, privatización, o a la injerencia de los organismos internacionales en el ámbito educativo”<sup>74</sup>. Estos temas fueron precisamente los que trataron las reformas educativas que se presentaron en el país entre 1990 y 2006. En este punto, resulta indispensable recordar el ya mencionado contexto que se estaba dando en este momento y en las fuertes tendencias tanto políticas como económicas, lideradas por organizaciones internacionales (como el Fondo

---

<sup>74</sup> Ver Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 15.

Monetario Internacional), que buscaban principalmente tanto la participación del sector privado, como el aumento de la autonomía de las autoridades locales en la prestación del servicio de la educación.

En primer lugar, se puede decir que la descentralización al nivel municipal, ha sido una de las constantes en las reformas implantadas por la Ley 60 de 1993, el Acto Legislativo 01 de 2001, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, citadas anteriormente. Según los diferentes gobiernos que han encabezado estas iniciativas, la modificación de las transferencias a los municipios se dio con el fin de evitar crecimientos en las deudas públicas municipales y desórdenes en sus finanzas. De esta forma se creó el Sistema General de Participaciones regulado por un mecanismo completamente diferente al que planteaba el anterior Situado Fiscal. El nuevo método cambió el carácter de porcentaje del monto de los Ingresos Corrientes de la Nación para la atención de la educación. Estos cambios obedecieron a una corriente política de descentralización liderada por los gobiernos de turno, y encontraron fuertes críticas en la Federación Colombiana de Educadores, donde estas iniciativas no encajaron con la concepción política que este grupo defendía, en la cual la responsabilidad de la educación por parte del poder central debía ser mucho mayor.

La descentralización de la administración del servicio educativo se enmarca dentro del conflicto político-ideológico puesto que responde a concepciones básicas sobre el rol del Estado y su responsabilidad social, es decir a la concepción política que cada uno de los actores presentes en este diálogo tengan.

Para el momento en el cual se desarrollan las reformas en este tema, la posición del gobierno contaba con el aval del contexto internacional, el cual impulsaba, como se presentó anteriormente, una modificación del papel del Estado en muchos ámbitos, no solo económicos sino políticos. Se pretendía, en este escenario, que la financiación de la educación estuviera sujeta a las políticas de ajuste fiscal que para ese entonces proponía el Fondo Monetario Internacional. En este contexto cabe retomar las indicaciones que fueron presentadas por el Consenso de Washington, que se presentó como un listado de políticas económicas que fueron consideradas como el programa que debían adoptar los estados para lograr impulsar el crecimiento de sus economías y de sus países en general. En especial los puntos 2 y 8 (que respectivamente buscan la reordenación de las

prioridades del gasto público, y la promoción de la privatización), van a tener importante injerencia en las políticas educativas de la región y de Colombia más específicamente.

Frente a este punto y defendiendo la posición del Estado, Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda en 2002, explica “El Acto Legislativo es un paso muy importante en la resolución del problema de la *financiación* de la educación. [...] La base de la cual arranca el Sistema General de Participaciones representa un incremento considerable en los recursos a destinar a la educación”<sup>75</sup>. Santos resalta que la Nación, que es la encargada de financiar la educación pública en el país, garantizaría con este nuevo sistema una fuente de recursos para la educación que sería suficiente, estable y creciente.<sup>76</sup> En este mismo sentido y defendiendo este Acto Legislativo, Margarita Peña Borrero, Directora General del ICFES señala que,

En el Acto Legislativo lo que pasa es que había un argumento de carácter fiscal, que fue siempre muy difícil de presentar porque se estaba presentado públicamente como que los recursos se estaban disminuyendo, y lo que estaba pasando allí realmente era que, frente al crecimiento económico había una crisis fiscal muy fuerte. [...] De cierta manera lo que el Acto Legislativo propiciaba era darle un escenario estable de financiación a la educación, aunque para algunos eso era irse por la línea del menor esfuerzo financiero, [argumentando que] si se hubiera mantenido las transferencias del % de los ingresos corrientes a los municipios, hubiera sido mucho más, pero eso nunca se sabía, porque eso dependía de proyecciones de crecimiento económico que para ese momento eran bastante pesimistas.<sup>77</sup>

Según ella, era imposible seguir con el esquema centralizado de la educación. La descentralización permitía abrir muchos más espacios para lograr mejores resultados en un servicio de demanda inmediata para la gente.

Sin embargo muchos sectores, entre ellos FECODE, si bien entendían la necesidad de descentralizar la administración de la educación, criticaron el grado de este proceso. Argumentaron así que más que una descentralización lo que se llevó a cabo fue una municipalización de la educación, haciendo que los municipios tuvieran que cumplir con gastos económicos educativos para los cuales sus recursos no alcanzarían. “La

---

<sup>75</sup> Ver “Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 58 (enero 2002) p. 10.

<sup>76</sup> Comparar “Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. p. 10.

<sup>77</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

nueva Constitución no le asignó la educación ni a la nación, ni a los departamentos, ni a los municipios sino a los tres niveles del Estado conjuntamente”<sup>78</sup>.

El racionamiento del gobierno, si bien entiende la mayor responsabilidad para los municipios, defiende este mecanismo porque el monto de los recursos aumenta a su vez. Juan Manuel Santos argumenta: “El Acto Legislativo realmente representa un esquema altamente conveniente [...] Se garantiza el crecimiento de los recursos en los próximos años (a partir del 2002) por encima de la inflación, el aumento en la cobertura queda asegurado”<sup>79</sup>.

Bajo este mismo marco y buscando mecanismos que permitieran una mejor gestión de los recursos para la educación, el Estado introdujo parámetros de repartición de recursos como el número de alumnos y no el número de docentes. FECODE presentó diferentes postulados en cuanto a la descentralización, en primer lugar, se presentó una oposición total a la idea de entregar competencias a las entidades territoriales, pues, según ellos se podría regresar de esta forma al caos existente en la época anterior a la nacionalización de la educación.<sup>80</sup> Asimismo, el sindicato evidenció su recelo frente a las prácticas clientelistas de las cuales podría ser objeto la educación pública en los niveles territoriales municipales. Para el 2001, FECODE sostuvo que, frente a la reforma que otorgaba el manejo de la educación a los municipios mayores de 100.000 habitantes, éstos no contaban con las capacidades técnicas de los gobiernos locales. Se exigió por el contrario que no se disminuyera en nivel de recursos y se limitara al máximo el número de municipios que asumirían la educación.<sup>81</sup>

La noción de responsabilidad estatal y de concurrencia, debido a estos cambios, modificó su caracterización y tendió a reducirse simplemente a una asignación de recursos<sup>82</sup> más que a un real papel en la administración de la educación. Una vez que el

---

<sup>78</sup>Ver “Propuestas de FECODE sobre la Ley General de Educación”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 25 (diciembre 1991) p. 7.

<sup>79</sup>Ver “Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. p. 10.

<sup>80</sup>Comparar Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 35.

<sup>81</sup>Comparar Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 35.

<sup>82</sup>Comparar Ramírez Ríos, Gloria Inés. “Ley 715 de Distribución de Recursos y Competencias, Ofensiva contra el magisterio y la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 59 (enero 2002) p. 4.

gobierno dispuso los recursos para los municipios de la forma como lo establecía el Sistema General de Participaciones, el peso de las responsabilidades recayó totalmente en los entes territoriales. Álvaro Francisco Morales, segundo Vicepresidente de FECODE explica: “esta descentralización digamos máxima, llevada al extremo, entrega unos dineros y unas responsabilidades que los municipios no alcanzan a resolver, escasamente Bogotá, y [...] Medellín tienen posibilidades con sus recursos, de completar lo que hace falta después del giro del gobierno”<sup>83</sup>.

Se puede establecer, que esta nueva asignación de recursos también abrió la puerta a nuevos criterios de administración de la educación como la educación por demanda o la capitación. La educación financiada por demanda pretende estimular la competencia por los recursos, y de cierta forma lleva a las instituciones escolares a las dinámicas propias del mercado educativo.<sup>84</sup> De esta manera solo habrá una mejor situación escolar (con más recursos) si la demanda aumenta, de lo contrario se asignarán menos recursos, como funciona con los movimientos del capital.

Según el gobierno, este mecanismo permite que los recursos se acomoden a número de estudiantes y no se presenten despilfarros. De esta forma la repartición de estos dineros se hace teniendo en cuenta las necesidades de la población, donde más haya alumnos, mayor será el monto asignado y de forma contraria cuando sean pocos los alumnos a atender. Para FECODE, este nuevo sistema escolar ha acentuado el proceso de transformación de la escuela en una empresa educativa, que debe y deberá responder a la lógica del mercado. Así mismo, argumenta que se ha fijado un tope constitucional que somete la política educativa a las tendencias y las configuraciones de la política macroeconómica.<sup>85</sup> Esta política macroeconómica a su vez responde a iniciativas de ajuste fiscal donde lo más importante es la racionalización del gasto público, y la generación de ahorros fiscales que reduzcan el déficit.

Este mecanismo es también llamado la capitación, pretende entonces pagarle más a los colegios que procesan más alumnos. Rudolf Hommes, ex ministro de Hacienda de la administración Gaviria explica que “le parece que en un mundo de

---

<sup>83</sup>Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>84</sup>Ver “Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. p. 10.

<sup>85</sup>Comparar “Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. p. 24.

recursos escasos es una buena forma de repartir la plata, si se supone de entrada que un alumno es igual que otro”<sup>86</sup>. Por el contrario, para FECODE esta política altera la autonomía escolar y la práctica pedagógica al aplicar un criterio macro-económico para la educación y regula según las disposiciones financieras y fiscales de la banca mundial.<sup>87</sup>

En este punto, resulta importante tener en cuenta algunas cifras y datos estadísticos sobre las variaciones que han tenido las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación a las diferentes entidades territoriales.

**Tabla 1. Variación de los ICN y las transferencias territoriales.**

(Billones de Pesos)

Año	2000	2001	2002	2003	2004
<b>ICN</b>	21.1	25.5	27.6	31.7	37.1
<b>Transferencias</b>	8.7	10.96	11.2	12.6	13.6
<b>% de los ICN Transferidos</b>	41.2	43.0	40.5	39.5	36.7

Fuente: CGR Presupuesto General de la Nación Min Hacienda y Crédito Público. Citado en: Hoyos Alzate, Gonzalo. “¿La certificación de la educación es igual a la *descentralización* educativa?”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 82 (marzo 2006) p.55.

**Tabla 2. Variación de los ICN y las transferencias territoriales.**

(Billones de Pesos)

Año	2005	2006	2007	2008
<b>ICN</b>	42.6	46.3	49.1	52.7
<b>Transferencias</b>	14.6	15.7	16.7	17.7
<b>% de los ICN Transferidos</b>	34.3	33.8	34	33.5

Fuente: CGR Presupuesto General de la Nación Min Hacienda y Crédito Público. Citado en: Hoyos Alzate, “¿La certificación de la educación es igual a la *descentralización* educativa?”. p.55.

Las Tablas 1 y 2 muestran tanto el monto, como el porcentaje de las transferencias territoriales, permitiendo analizar como luego del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, estas se han reducido pasando de un 41.2% en el año 2000 a

<sup>86</sup> Ver “Neoliberalismo y educación (Debate educativo)”. p. 18.

<sup>87</sup> Comparar “Neoliberalismo y educación (Debate educativo)”. p. 20.

un 33.5% en el 2008. Esta situación obedece a los cambios que dichas reformas trajeron consigo al mecanismo para repartir los Ingresos Corrientes Nacionales, que en vez de mostrar un aumento, evidencia una reducción de 7.7 puntos porcentuales de las transferencias frente a los Ingresos.

Como se presentó anteriormente, la Ley 715 de 2001 fue precedida por la Ley 60 de 1993 que a su vez presentaba un cierto modelo de transferencias para las entidades territoriales. La siguiente tabla (Tabla 3) muestra una proyección de lo que hubiera sido la continuación del método presentado por la Ley 60 y lo compara con la situación real de la Ley 715. Se ve de esta forma como para el 2008 se da un porcentaje de pérdida de 32.2%. Cada año la diferencia entre los valores que se hubieran tenido con la Ley 60 y los que presenta la Ley 715 es cada vez mayor, lo cual permite sostener que a pesar de que fueron transferidas cada vez más responsabilidades en materia de educación a las autoridades locales, esta situación no va de la mano con una variación en los recursos transferidos para estos fines.

**Tabla 3. Cuadro comparativo: transferencias – Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001.**

(Billones de Pesos)								
Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>Ley 715</b>	11.2	12.6	13.6	14.6	15.7	16.9	17.7	92.3
<b>Ley 60</b>	11.6	13.3	15.6	18.0	20.6	22.2	23.8	125.1
<b>Diferencia</b>	0.4	0.7	2.0	3.4	4.9	5.3	5.5	18.2
<b>% Pérdida</b>	3.6	5.6	12.8	14.7	31.2	31.4	32.2	

Fuente: Hoyos Alzate, “¿La certificación de la educación es igual a la descentralización educativa?”. p. 53.

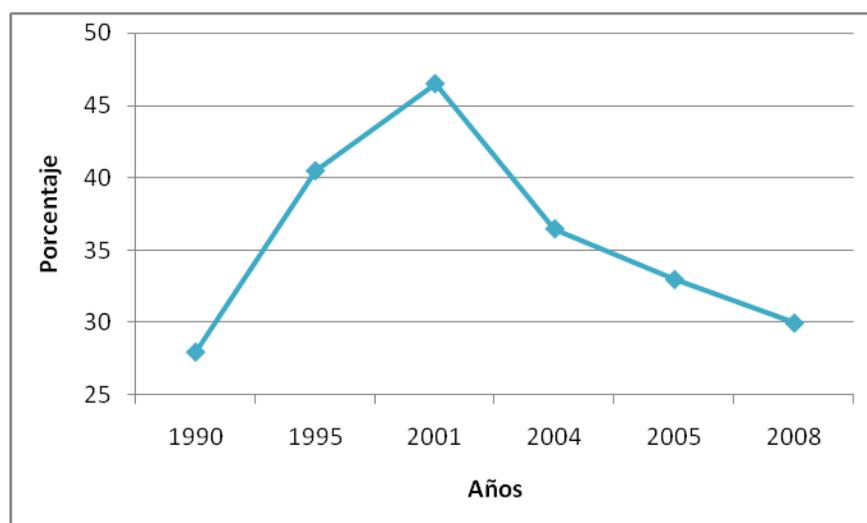
Finalmente, la Tabla 4 muestra una comparación de la variación de las transferencias territoriales, evidenciando un aumento de 1990 a 2001 y un fuerte decrecimiento del 2002 al 2008. Estas dos tendencias responden, la primera a las transferencias bajo la Ley 60 con el llamado Situado Fiscal, y la segunda a la Ley 715 con el nuevo Sistema General de Participaciones, que si bien el gobierno defendió argumentando que a largo plazo los recursos para las entidades territoriales aumentarían, las estadísticas muestran lo contrario. Como se mencionó anteriormente se repartieron mayores responsabilidades y menores recursos.

**Tabla 4. Cuadro comparativo de la variación de las transferencias territoriales período 1990-2001 (crecientes) y periodo 2002-2008 (decrecientes).**

Año	1990	1995	2001	2004	2005	2008	2030
% ICN	28	40.5	46.5	36.5	33	30	13.7

Fuente: Portafolio Abril 2005. Citado en: Hoyos Alzate, “¿La certificación de la educación es igual a la descentralización educativa?”. p.56.

**Gráfico 1. Comparación de la variación de las transferencias territoriales período 1990-2001 (crecientes) y periodo 2002-2008 (decrecientes).**



Fuente: Portafolio Abril 2005 Citado en: Hoyos Alzate, “¿La certificación de la educación es igual a la descentralización educativa?”. p.56.

### 3.2. UN CAMINO HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En segundo lugar, las reformas educativas que se dieron en el país entre 1990 y 2006, introdujeron el tema de la llamada *privatización de la educación*. Para Palamidessi, las políticas que permitieron este cambio, generaron y se enmarcaron a su vez, en el conflicto político-ideológico ya definido. La base de este conflicto se da entonces por las diferencias entre los planteamientos políticos de cada una de las partes. Permitir que cambios como estos se den, es adoptar un cierto modelo de Estado defendido por los gobiernos, pero rechazado por la Federación Colombiana de Educadores que, basándose

en la Constitución, rescatan unas responsabilidades que el Estado no puede descuidar o reducir.

La participación del sector privado y de sus modelos de administración en la prestación del servicio público en el mundo, se ha dado bajo la premisa de alcanzar mayor eficiencia y eficacia. En diferentes partes del mundo como en Colombia se han utilizado diferentes mecanismos para alcanzar este fin. Las concesiones, las consecuencias de la ya explicada educación basada en la demanda y la utilización en la gestión de la educación de los principios del sector privado.

Las diferentes reformas educativas durante el periodo analizado, y principalmente el Acto 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, abrieron las puertas a nuevas formas de gestión y administración de la educación. Se utilizó la vinculación del sector privado y público de manera más organizada, transparente y con beneficios concretos para motivar la participación del sector privado, con el fin principalmente, de obtener mejores resultados en calidad y eficiencia.<sup>88</sup> El conflicto político-ideológico se manifiesta con la reacción de la Federación frente a estos planteamientos. Este se ha basado en el rechazo a la terciarización y privatización de la educación (por ejemplo por medio de los colegios por concesión), por el contrario en sus postulados defiende la idea de una expansión de la red pública como método para mejorar la cobertura de la educación pública.

En el contexto presentado, los gobiernos defendieron la privatización, argumentando que, cuando la educación se administra bajo un modelo que busque la eficiencia y la competitividad, su aplicación conducirá a un aumento de la cobertura, una mayor equidad en el acceso a este servicio y un mejoramiento de la calidad. De esta forma lo que buscó lograr según el Estado, fue el fortalecimiento de la educación pública por medio de una nueva estrategia en su gestión.

Al analizar la privatización, se puede decir que esta va más allá de métodos como las concesiones, al cambiar la forma como se financia la educación pública. Según el Estado, bajo este modelo lo importante no es quien lleve a cabo el manejo de los recursos, sino que esto se haga de forma eficiente. En este mismo contexto y muy ligado

---

<sup>88</sup> Comparar López. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*. p. 31.

con lo mencionado frente a la descentralización, cambian los criterios de asignación de los recursos, como por ejemplo con la educación basada en la demanda la cual propicia la competencia como el principio al momento de organizar la gestión de la educación. Finalmente, como su nombre lo indica, este modelo estimula varias y diferentes formas de contratación privada.

Sin embargo, frente a este tema existen diversos puntos de vista como lo señala Margarita Peña Borrero Directora General del ICFES quien, al hablar sobre lo que se denomina privatización la defiende como una práctica constante en el país y explica:

Yo lo que te diría es que para empezar la participación del sector privado siempre ha existido, sino que hay modalidades nuevas, pero si uno mira hacia atrás uno encuentra una cantidad de modalidades de participación privada, y una cosa muy importante en la Constitución del 91 es que reconoce que el servicio educativo por ser público no quiere decir que deba ser prestado públicamente por el Estado, sino que los privados concurren en la prestación del servicio educativo.<sup>89</sup>

De esta forma, para la Doctora Peña Borrero, lo que ha existido es un cambio en la forma como el sector privado hace presencia en el tema de la educación pública:

Cambió digamos una concepción digamos del papel del sector privado en la educación pública, en épocas en que internacionalmente se estaba hablando mucho de que los sistemas educativos públicos ya no eran uncountable porque eran sistemas extremadamente costoso que no estaba rindiendo los resultados que se esperaban, y esto no es solo una discusión que se da en este país, es una discusión que se da en todas partes.<sup>90</sup>

Es así como en este momento se esperaba que el:

sector privado empezara a competirle al sector público, se podían generar unos incentivos en términos económicos para que el sector público saliera de una rutina que a todo el mundo lo tenía más o menos saturado. [...]Es una cosa que si tu tienes un proveedor único pues el monopolio sienta las bases del mercado, cuando hay un mercado más amplio pues entonces tengo que fijarme en lo que hacen los de al lado.<sup>91</sup>

Para la Directora General del ICFES, existe en Colombia una confusión y hasta desconocimiento de lo que se entiende como privatización. Esta se reduce para los padres de familia, en que la matrícula les sea cobrada. Sin embargo, ni en los colegios en concesión, ni en las escuelas contratadas, según ella, se cobra a los padres de familia. Ella defiende este mecanismo puesto que se introduce entonces una variedad de oferentes del

---

<sup>89</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>90</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

<sup>91</sup> Ver Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo 2.

servicio educativo, que por su parte, deben cumplir con unos estándares que son fijados por las autoridades.

Por su parte, Álvaro Francisco Morales Segundo Vicepresidente de FECODE, frente a las propuestas que tienden a privatizar la educación explica que

la Federación es totalmente opuesta a esa política. Aquí se inventaron la teoría de que el Estado no está en capacidad de prestar el servicio, que tiene deficiencias[...] y en lugar de proporcionar la solución a estas carencias del Estado, en lugar de darle el presupuesto suficiente [...] lo que hicieron fue, esos mismos dineros que debían dedicarse al mejoramiento de las instalaciones del Estado para la política educativa, lo que hicieron fue dedicarla a contratar con el sector privado mediante el sistema de concesiones, que es uno pero no es el único.<sup>92</sup>

Las consecuencias de la privatización de la educación van más allá de la modificación del rol del Estado, y como lo explica Morales, “hay un doble perjuicio para la educación, la privatización que significa esto y el desmejoramiento de la profesión docente, que pues sencillamente contratan incluso a veces sin los títulos adecuados y les pagan salarios miserables que eso no garantiza ninguna calidad de la educación”<sup>93</sup>.

Las nuevas modalidades en el manejo de los recursos de la educación, según la Federación, conlleva principalmente a que se suprima el principio de gratuidad de la educación y se excluye directamente la posibilidad para que el financiamiento de la misma se haga teniendo en cuenta el criterio del cubrimiento de las necesidades educativas o por lo menos el costo de la nómina docente y administrativa.<sup>94</sup> Así mismo, se descarga en los padres de familia parte de la financiación de la educación pública que debe ser gratuita.

FECODE explica que cuando la administración de los recursos para la educación se basa en los criterios de demanda, estos en vez de destinarse a fortalecer la infraestructura y mejorar la calidad, el acceso y la cobertura, lo que reproducen son las inequidades que ya existían al presentarse la disputa por estos dineros.

En cuanto al mecanismo de las concesiones “de colegios públicos a entidades privadas y la contratación directa para la prestación del servicio educativo por parte de

---

<sup>92</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>93</sup> Ver Entrevista a Álvaro Francisco Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

<sup>94</sup> Comparar Estrada Álvarez, Jairo. “Acto Legislativo 012, Estímulo al financiamiento basado en la demanda”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*. Número 58 (enero 2002) p. 23.

instituciones privadas -probablemente compitiendo con costos más favorables, dadas las condiciones laborales, en general, más precarias del sector privado- favorecen un debilitamiento a largo plazo del sector público y estimulan la proyección del “negocio educativo”<sup>95</sup>.

A pesar de la fuerte oposición presentada por FECODE, y entendiendo las nuevas dinámicas de la privatización, por medio de sus movilizaciones y espacios de participación sostuvo que “se trataría de minimizar progresivamente la educación en manos de los particulares, pero la que exista debería someterse al régimen de la educación general bajo unos mismos criterios y parámetros”<sup>96</sup>.

Finalmente, dentro del conflicto político-ideológico se encuentra los enfrentamientos en cuanto a los modelos de gestión y autonomía que proponen las dos partes en cuestión y que están directamente ligadas con lo ya expuesto. FECODE ha defendido el concepto de una autonomía curricular y pedagógica, en contraparte, el gobierno ha centrado esta autonomía en el plano administrativo. En la Ley General de Educación por su parte estableció una autonomía para definir el proyecto educativo institucional, tomar decisiones en asuntos curriculares y pedagógicos, designar un gobierno escolar y administrar los recursos que sean transferidos o que sean recaudados a ese nivel.<sup>97</sup> Durante 2001, las reformas permitieron mayor independencia a la escuela en este campo, así como en el manejo de las evaluaciones y monitoreo externo de los resultados institucionales, así como programas de acompañamiento para mejorar la calidad de la educación. Si bien FECODE había logrado que las reformas educativas no incluyeran la evaluación de los docentes, finalmente dicha evaluación quedó legitimada para los docentes que se integraran a la nueva carrera docente.

Teniendo en cuenta los planteamientos tanto de FECODE como del Estado, frente a estos temas particulares de la descentralización y la privatización, se puede entender el origen y caracterización del grado de conflictividad que se da en el diálogo entre estos dos actores. Este conflicto es político-ideológico puesto que, más allá de

---

<sup>95</sup>Ver Estrada Álvarez, Jairo, “Tendencias de financiación y de privatización”. 2002. Documento electrónico.

<sup>96</sup>Ver “Propuestas de FECODE sobre la Ley General de Educación”. p. 28.

<sup>97</sup>Comparar Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 38.

entender estos procesos como modificaciones en la repartición de competencia y en la enajenación de activos de la gestión de la educación, se tocan fibras tan sensibles como la posibilidad de generar condiciones propicias para organizar el servicio público de la educación, de acuerdo con las lógicas del mercado. En cierta medida, se podría llegar a sostener, que por medio de la privatización, la función pública se traslada al sector privado y se busca una cofinanciación de un servicio público gratuito y obligatorio.

Modificar el modelo de Estado al momento de adquirir nuevas responsabilidades y de alejarse de otras, particularmente frente al tema de la educación pública, significa replantear a su vez las consideraciones sociales y pedagógicas del proyecto educativo que gobierna la educación pública en el país. Estas nuevas dinámicas afectan entonces tanto la dirección, como los planteamientos y el desarrollo mismo de las políticas educativas, dejando a lo largo de su ejecución, consecuencias sociales de acceso y calidad de la educación para la población más necesitada del país. Así mismo se traduce en la fragmentación del “escenario en que se ha desarrollado históricamente el sindicalismo y pone en cuestión el modelo de organización tradicional de las organizaciones. A ello se agrega que el carácter público de la educación permite a los docentes incluirse entre los funcionarios estatales protegidos”<sup>98</sup>, lo cual va directamente ligado con la problemática aquí estudiada.

Al momento de estudiar los planteamientos y los conflictos que surgieron al interior del diálogo entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006, resulta entonces de gran importancia para poder entender sus dinámicas, analizar más detalladamente las causas y las diferentes tipologías de conflicto que en ellos se presentan. El estudio de Mariano Palamidessi permite, al presentar unos rasgos generales que fueron estudiados en otros países de América Latina, identificar en el caso Colombiano las características específicas de la relaciones entre esta federación de sindicatos y el Estado. Esto con el fin de entender las diferentes variables que entran en juego en esta compleja relación, que finalmente define las políticas educativas que van a regir el país.

---

<sup>98</sup> Ver Palamidessi. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. p. 18.

#### 4. CONCLUSIONES

Las relaciones entre los sindicatos y los patrones se han caracterizado por presentar constantes conflictos. El caso particular de la educación pública el diálogo entre FECODE (como Federación de Sindicatos), y el Estado no han sido la excepción. Sin embargo, sus discusiones han tocado temas no solo de importancia para los maestros en materia laboral, sino a la comunidad en general, al tratar iniciativas en materia de política pública educativa. Centrándose en este último aspecto, a lo largo de este trabajo, se realizó entonces un análisis de las relaciones y el diálogo entre FECODE y el Estado frente a las reformas educativas entre 1990 y 2006.

Trabajando conjuntamente con la teoría desarrollada por Mariano Palamidessi en su obra: *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*, se identificaron los tipos de conflicto que se sostuvieron al interior de los diálogos entre los actores presentados, logrando así un análisis mucho más profundo y que permitió arrojar las siguientes conclusiones.

El origen mismo del conflicto entre los planteamientos entre FECODE como federación de sindicato de maestros y el Estado frente a las reformas educativas que deben ser adoptadas en el país, se encuentra en las diferencias de las concepciones de cada uno en cuanto a los métodos que se deben implantar para atender las necesidades de calidad y de cobertura de la educación en el país. Si bien estos dos actores reconocen la importancia de la educación para el desarrollo de una democracia y del país en general, y sus implicaciones en las áreas científicas y tecnológicas, es entonces en los medios para lograr estos fines donde se encuentra la base de las diferencias en sus planteamientos.

Sin embargo, antes de analizar detalladamente los puntos más álgidos de este conflicto, se analizaron los escenarios de participación que se presentaron en el país para las reformas educativas entre 1990 y 2006, teniendo en cuenta las demandas de participación de FECODE en el marco del conflicto político-corporativo.

De esta forma se pudo evidenciar que para un primer periodo entre 1990 y 2000, se dieron importantes escenarios de participación para la Federación que permitieron ir más allá de una simple presentación de sus iniciativas frente al gobierno, logrando encontrar puntos de consenso entre estos dos actores, y una gran injerencia de

los planteamientos de FECODE en los textos finales de las reformas educativas, como lo muestran las leyes 30 de 1992, 60 de 1993 y la 115 de 1994 más conocida como la Ley General de Educación y el Plan Decenal de Educación. No sucedió lo mismo para el segundo periodo que inicia en el 2001 con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, momento en el cual la participación de FECODE en los textos finales fue muy limitada, dejando las decisiones importantes en manos del gobierno y reduciendo su participación a una simple presentación de ideas que finalmente no fueron escuchadas.

Finalmente, luego de estudiar estos escenarios de participación, que se presentan como el primer paso para entablar un diálogo, se estudiaron los dos principales temas que generaron, y continúan generando, conflictividad entre FECODE y el Estado, como son la privatización y la descentralización de la educación, en el marco del conflicto político-ideológico. Estas divergencias son a su vez, la consecuencia de dos concepciones de Estado distintas, de sus responsabilidades y de su rol social.

Los gobiernos defienden, y defendieron durante el período analizado, los métodos de privatización y descentralización, como las vías para poder lograr mayor eficiencia en la prestación de este servicio educativo, sin afectar directamente ni la calidad, ni el acceso de la educación para los sectores menos favorecidos del país. Por su parte, para FECODE, la mayor participación del sector privado y las mayores responsabilidades de los municipios en la prestación del servicio educativo, lesionan el carácter gratuito y obligatorio de la educación, y su calidad para los niños y niñas del país.

Cabe resaltar que con el paso del tiempo, las cifras han demostrado que luego de las reformas educativas llevadas a cabo en el año 2001, se han reducido las transferencias a los municipios para atender el servicio educativo, lo que afecta a largo plazo la calidad de la educación que estos entes territoriales puedan brindar y sus alcances en cobertura, gratuidad y obligatoriedad.

A lo largo de este estudio se pudieron entonces analizar los acuerdos, las controversias y las discusiones que se presentaron al interior del diálogo entre FECODE y el Estado. Al estudiar cuál fue el tipo de diálogo sostenido entre FECODE y el Estado en materia de políticas públicas educativas entre 1990 y 2006, se pudo establecer que durante las reformas educativas que se dieron en el país entre 1990 y 2006, en donde se sentaron las bases del sistema de educación pública nacional de conformidad con el

nuevo mandato constitucional, el diálogo entre FECODE y el Estado fue conflictivo. Esto fue motivado por las diferencias en sus planteamientos anteriormente mencionados a propósito de la comprensión del tema de la educación, su problemática en materia de calidad y cobertura, y sus propuestas de solución como la privatización y la descentralización, enmarcados por un lado en un conflicto político-corporativo, y en otro en un conflicto político-ideológico.

## BIBLIOGRAFÍA

López, María Margarita. *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina, Colombia*, Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

### Capítulos o artículos en libro

Herrera, Martha Cecilia (et al). “Participación de FECODE en la Asamblea, Educación Pública y Cultura Política en Colombia”. En: Martha Cecilia (et al). *La Construcción de una cultura política en Colombia; Proyectos hegemónicos y resistencias culturales, constituyente*, Universidad Pedagógica Nacional Educadora de Educadores, Bogotá: Editores e Impresores Ltda., 2005. 91-100.

### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Acosta Bendek, Gabriel. “Proyecto Educativo Institucional”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 38 (agosto 1995): 25.

“Acto Legislativo 012 y sus efectos sobre la educación pública. (Debate Educativo)”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 58 (enero 2002): 6-14.

Avellaneda Tarazona, Luis Carlos. “La educación como Derecho Fundamental”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 64 (septiembre 2003): 15-20.

Bernal Medina, Jorge A. “La elaboración y concertación del Plan Decenal de Educación”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 41 (enero 1997): 41-44.

- Coy A., María Elizabeth. "P.E.I.: proyecto de la transformación educativa<sup>1</sup>". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 38 (agosto 1995): 13-18.
- Chávez Sánchez, Witney. "El recorte a las transferencias. Arremetida neoliberal contra la inversión social". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 58 (enero 2002): 15-21.
- Estrada Álvarez, Jairo. "Acto Legislativo 012, Estímulo al financiamiento basado en la demanda". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 58 (enero 2002): 22-29.
- Gantiva Silva, Jorge O. "Los fines de la educación y práctica pedagógica". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 10 (diciembre 1986): 6-12.
- Gantiva Silva, Jorge. "Principios y fines de la educación pública". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 25 (diciembre 1991): 11-18.
- Hoyos Alzate, Gonzalo. "¿La certificación de la educación es igual a la descentralización educativa?". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 82 (marzo 2006): 53-58.
- Montes de Occa, Boris. "Reformas educativas en Colombia: una perspectiva desde FECODE". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 36 (marzo 1995): 49-58.
- Informe Central "La Reforma Educativa impulsada por FECODE". *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 33 (abril 1994): 6-11.

Martínez, Alberto y Álvarez, Alejandro. “Del Plan de Apertura Educativa a la lucha por la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 23 (junio 1991): 5-14.

“Neoliberalismo y educación (Debate educativo)”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 55 (enero 2001): 17-26.

Ocampo T., José Fernando. “FECODE cincuenta años: Una historia en defensa de la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 82 (marzo 2006): 17-22.

Ocampo, José Fernando. “Hacia una revolución educativa en Colombia”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 25 (diciembre 1991): 19-24.

Polo Fernández, Pere. “Neoliberalismo y profesorado”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 55, (enero 2001): 7-16.

“Propuestas de FECODE sobre la Ley General de Educación”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 25 (diciembre 1991): 5-8.

Ramírez Ríos, Gloria Inés. “Ley 715 de Distribución de Recursos y Competencias, Ofensiva contra el magisterio y la educación pública”. *Revista Educación y Cultura del Centro de Estudios e Investigación Docentes en la Federación Colombiana de Educadores*, Número 59 (enero 2002): 4.

## Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Ortiz, Guillermo. “América Latina y el Consenso de Washington, La fatiga de la reforma”, *Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo* (septiembre 2003): 14-17, Consulta realizada el 23 de Junio de 2009. Disponible en la Página Web: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/ortiz.pdf>.

## Otros documentos

Álvarez Constantino, Higilio. “Ensayo sobre educación para la democracia”, 1958. Consulta realizada el 08 de Agosto de 2009. Disponible en la página web: [http://www.crefal.edu.mx/biblioteca\\_digital/coleccion\\_crefal/tesis/higinio\\_alvares.pdf](http://www.crefal.edu.mx/biblioteca_digital/coleccion_crefal/tesis/higinio_alvares.pdf).

Biblioteca Luis Ángel Arango, “Guía Temática de Político, El Neoliberalismo”, Consulta realizada el 13 de Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli70.htm>.

Congreso de la República, “Ley 30 de 1992, Servicio Público de la Educación Superior”. República de Colombia, Bogotá, 1992.

\_\_\_\_\_, “Ley 60 de 1993, Distribución de Competencias”. República de Colombia, Bogotá, 1993.

\_\_\_\_\_, “Ley 115 de 1994, Ley General de Educación”. República de Colombia, Bogotá, 1994.

\_\_\_\_\_, “Acto Legislativo 01 de 2001, que modifica los artículos de la Constitución Política”. República de Colombia, Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_, “Ley 715 de 2001, Recursos y Competencias”. República de Colombia, Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_, “Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994: Revolución Pacífica”, República de Colombia, Bogotá, 1990.

\_\_\_\_\_, “Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998: El Salto Social”, República de Colombia, Bogotá, 1994.

\_\_\_\_\_, “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para Construir la Paz”, República de Colombia, Bogotá, 1998.

\_\_\_\_\_, “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario”, República de Colombia, Bogotá, 2002.

\_\_\_\_\_, “Plan Decenal de Educación 1996-2005”, República de Colombia, Bogotá, 1996.

Corporación Viva la Ciudadanía, “Movilización y Referendo contra el recorte de las transferencias”, Consulta realizada el 16 de Octubre de 2009. Disponible en la página web:<http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0068/download.php?archivo=articulo02>.

Estrada Álvarez, Jairo, “Tendencias de financiación y de privatización”, 2002, Consulta realizada el 08 de Agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.espaciocritico.com/articulos/je-ap02.htm>.

Federación Colombiana de Educadores FECODE, “La Reconstitución Del Movimiento Pedagógico Diez Tesis”, Consulta realizada el 24 de Marzo de 2009. Disponible en la página web: [www.fecode.edu.co/pdf/ceid/movimiento\\_pedagogico.pdf](http://www.fecode.edu.co/pdf/ceid/movimiento_pedagogico.pdf).

Ministerio de Educación Nacional de Colombia, “Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005, Revolución Educativa Colombia Presente”, agosto 2006. Consulta

realizada el 27 de Abril de 2009. Disponible en la página web:  
<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-107820.html>

Palamidessi, Mariano. “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”, *Programa de Promoción de Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, Documento N° 28, 2003.

República de Colombia, *Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá: Panamericana Editorial, 1998.

Sánchez William, René. “Resumen de la historia del Movimiento Pedagógico” FECODE, Consulta realizada el 14 de Mayo de 2009. Disponible en la página web:  
[http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30&Itemid=97](http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=97).

## **Entrevistas**

Entrevista a Álvaro Fernando Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009. Anexo 1.

Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009. Anexo2.

**Anexo 1: Entrevista a Álvaro Fernando Morales, Segundo Vicepresidente de la Federación Colombiana de Educadores, Realizada en Bogotá, 26 de octubre de 2009.**

<p>¿Al interior de los planteamientos de FECODE, cómo se entiende y cuáles son sus propuestas para mejorar la calidad y la cobertura de la educación en el país?</p>	<p>Consideramos que la calidad de la educación se mide es en términos de en qué proporción ayuda a conseguir metas de desarrollo y de avance en el país. Si la educación no permite eso, no tiene sentido, es decir no está prestando ningún servicio realmente. Entonces pensamos que está estrechamente ligada la educación al futuro de la Nación en materia de su desarrollo productivo, en materia de su progreso de todos los terrenos y en esa perspectiva formulamos la Ley General de Educación, la propuesta de Ley General de Educación, que finalmente terminó en un acuerdo que se plasmó en esa Ley de 1994.</p> <p>Por supuesto que la cobertura para nosotros debe ser, la meta ideal debe ser la cobertura general, cobertura universal y en todos los niveles de la educación, incluyendo el nivel de la educación superior. Es decir que todos los colombianos que tengan necesidad, los colombianos en edad escolar, tengan el servicio por parte del Estado desde los 0 años hasta que termine su vida de formación. Y pensamos que esta debe ser por supuesto universal, y debe ser gratuita. Es decir que el Estado se encargue de ella, como lo hacen muchos Estados ni siquiera pensando en el socialismo, sino Estados capitalistas, muchos de ellos desarrollados, proporcionan a la sociedad, a los ciudadanos una educación gratuita, completamente gratuita. Pensamos que debe ser así, sobretodo en un país donde tenemos tantas dificultades de desarrollo, tenemos tantos atrasos, necesitamos universalizar la educación, necesitamos convertirla en una importante arma para potencializar el desarrollo de país. Y eso es lo que piensa la Federación, y esa es su relación con el tema de calidad y cobertura.</p>
<p>Y por ejemplo en el tema de cobertura, que posición tiene FECODE frente algunos mecanismos que han utilizado los gobiernos como la concesiones.</p>	<p>Pues hay que decir que la Federación es totalmente opuesta a esa política. Aquí se inventaron la teoría de que el Estado no está en capacidad de prestar el servicio, que tiene deficiencias, que tiene carencias, y en lugar de proporcionar la solución a estas carencias del Estado, en lugar de darle de darle el presupuesto suficiente para que construyeran más edificios educativos, para que contratara más personal docente y administrativo, para que pudiera llegar a todos los rincones del país, lo que hicieron fue esos mismos dineros que debían dedicarse al mejoramiento de las instalaciones del Estado para la política educativa, lo que hicieron fue dedicarla a contratar con el sector privado mediante el sistema de concesiones, que es uno pero no es el único, que consiste en que el Estado construye con dineros del ciudadanos, con dineros que aportamos nosotros de los impuestos construye edificaciones muy modernas muy avanzadas, muy bien dotadas y se las entrega a un operador privado en concesión.</p>
<p>¿Cuáles son las demandas por parte de FECODE en materia de participación en la planeación de las políticas públicas educativas?</p>	<p>Siempre le hemos reclamado al Estado que se tenga como interlocutor válido a FECODE porque agrupa a la casi totalidad de los maestros, que es uno de los actores de la educación supremamente importante y creo que de los más importantes: los docentes, y entonces decimos “los docentes tenemos algo que plantear, los docentes tenemos muchas cosas que formular en estas materias de formulación de políticas.” Y así lo hemos hecho, lo hemos pedido no lo hemos conseguido en todas las ocasiones pero lo hemos conseguido. Lo hemos conseguido y bueno, ha sido necesariamente a través de la movilización. A través de la lucha callejera, del paro, de estos mecanismos a los que acudimos cuando no encontramos en las leyes y cuándo no encontramos en el gobierno, una política de tenerlos como interlocutores y de recibir adecuadamente nuestras propuestas, entonces nos ha tocado casi que a la fuerza. La Ley General de Educación se consiguió después de un paro muy largo en 1993 y un amago de paro en el 94, porque querían embolatar los acuerdos iniciales. Entonces tocó volver a anunciar un paro para finalmente lograr una Ley que en lo fundamental recoge las propuestas nuestras, no es completamente nuestra, pero en lo fundamental, las propuestas nuestras acerca de objetivos de la educación, acerca de propósitos de la educación, acerca de gobierno escolar, acerca de autonomía curricular, acerca de una serie de factores importantes, fueron recogidos en esa Ley 115 del 94.</p>
<p>Y se podría decir que algunos escenarios que les plantea el gobierno para que ustedes participen, es</p>	<p>Aquí se conjuga el verbo participar de la siguiente forma por parte del Estado, yo participo, tu participas, el participa, nosotros decidimos. Nosotros participamos en muchos espacios, de hecho hay convocatorias, hay comisiones de concertación. El ejemplo más reciente en este año es un proceso de concertación que surgió a raíz de un decreto que el Estado expidió supuestamente negociar con sindicatos del sector estatal, el Decreto 535 de este año. Estuvimos 40 días en concertación con el gobierno, hicimos algunos acuerdos en materias</p>

<p>más como para que participen presentando sus propuestas, mas no teniéndolas bien en cuenta.</p>	<p>gremiales, no se habló mucho de política educativa, no se aceptó hablar de política educativa, primera cosa negativa, pero los acuerdos no se han cumplido, es decir, es algo como [...] un diálogo de sordos, en donde nosotros hablamos, nosotros ponemos, y se nos dice que tenemos que ser participativos, que no seamos contestatarios, que únicamente hay reacción contra los Decretos que sacan, las Leyes que sacan, Pero cuando hacemos propuestas, entonces aparentemente se nos escucha, pero no se recoge lo que planteamos.</p>
<p>¿Cuál fue y cómo se dio la participación de FECODE frente al Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001?</p>	<p>Hay un contraste [...] en la Ley 60, también fruto de la movilización, nosotros logramos en alguna medida cambiar el origen de la política que en ese entonces había planteado el Presidente César Gaviria en materia de educación lo que llamó “Apertura Educativa”. La reglamentación de esos artículos estuvo discutida en la Ley 60, y nosotros logramos modificar bastante la Ley 60 original del gobierno, y tener una participación en ella consignando derechos del magisterio y consignando derechos de a población en materia de educativa muy importantes. Este mismo proceso se dio en el 2001 pero digamos que a la inversa. Nosotros en eso nos opusimos. En esa discusión de ese Acto legislativo nos opusimos por completo, nos opusimos a que se cambiara el carácter de porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación, a los dineros educación, lo que se llamaba Situado Fiscal. Nos opusimos a que se acabara el Situado Fiscal con unas características. [...]</p> <p>Hicimos muchos paros, unas grandes manifestaciones en ese entonces, y en mayo de 2001 en el paro más grande quizá de comienzos de este siglo, el gobierno impuso por dos votos, la votación mayoritaria fue apenas por dos votos, impuso las tesis del Situado Fiscal. [...] Por supuesto también estuvimos en contra de esa Ley 715. El gobierno la impuso, la impuso a la brava en contra de todo el mundo, impuso esta reforma profunda. [...]Y entonces esta descentralización digamos máxima, llevada al extremo, entrega unos dineros y unas responsabilidades que los municipios no alcanzan a resolver, escasamente Bogotá, de pronto algo Medellín tienen posibilidades con sus recursos, de completar lo que hace falta después del giro del gobierno. Entonces eso fue la Ley 715. [...] No participamos para nada en la definición del Acto Legislativo 01 de 2001 y en la Ley 715, o sea que la participación que queríamos, nuestras propuestas fueron desechadas por completo y fue impuesta una política que el gobierno tenía.</p>
<p>¿Cuáles fueron los aciertos y desaciertos de la formulación de la política pública educativa en el país de 1990 al 2006?</p>	<p>Yo creo que la década del 90 que es la que en primer instancia se plantea allí, fue importante y productiva en materia educativa en la época en que nosotros logramos participar fruto de nuestra movilización, y formular por ejemplo la Ley General de Educación y la Ley 60 que son, digamos, las partes positivas de la Ley 60 porque no toda es tampoco completamente positiva, son un elemento importante, un elemento progresivo de la política educativa de ese entonces. Pero el quiebre de esta política se da en el 2001. Ese periodo que tu señalas tiene dos etapas: una, la década del 90 especialmente del 94 para acá, la segunda mitad de la década del 90; y la otra, la del 2001 para acá. El 2001 para acá además la reforma que yo señalaba anteriormente, introdujo otras cosas también muy nocivas, por ejemplo, puso como norma general algo que se había ensayado para la primaria en la década del 90 que era la “Promoción Automática.</p>
<p>¿Cómo considera usted que han sido las relaciones entre FECODE y el Estado? ¿Han logrado encontrar consensos o se ha presentado un conflicto permanente?</p>	<p>Hay que señalar que ha sido dinámico todo este proceso. O sea, no ha habido nunca una política de estado voluntaria, de los sectores gobernante que digan: bueno entonces llamamos aquí a este actor de la educación a que busquemos acuerdos en torno a l a política educativa, nunca, esto ha sido a la brava, después de movilizaciones, después de paros, después de huelgas, hemos logrado unos consensos, hemos logrado unos acuerdos, que han funcionado un tiempo, después el gobierno vuelve otra vez e imponen una política y entonces eso genera conflicto. Lo que genera conflicto por supuesto es la imposición de políticas que van en contravía de los intereses de la mayoría.</p>

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía.

**Anexo 2: Entrevista a Margarita Peña Borrero, Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Realizada en Bogotá, 22 de diciembre de 2009.**

<p>¿Qué escenarios de participación, donde pudiera participar FECODE, propuso el gobierno para tratar los temas del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001?</p>	<p>Esos fueron los espacios ya como los del Congreso, FECODE y el Magisterio tenían ya una representación en el Congreso. . [Esto] más las mesas que el Ministro Lloreda en ese momento y el Ministro Santos que estaba en hacienda tenían, pero sobre todo el Ministro Lloreda que tenía unos encuentros periódicos con líderes del sindicato, y un trato que yo recuerde, muy cercano digamos, o muy frecuente con el liderazgo sindical, que no era digamos, no era percibido por nosotros como un liderazgo muy organizado habida cuenta del cambio que hubo entre Tarcicio y Gloria, y algunas cosas internas que se estaban dejando ver. [...] A mí personalmente me tocó la redacción de la Ley 715 con el grupo técnico del Gobierno, y lo que yo recuerdo fue un escenario muy activo en las Comisiones Sextas de conjuntas de Senado y Cámara de discusiones y de participación de las personas a través de ese escenario. Todo esto mientras en la plaza pública se estaba dando una protesta y una cantidad de demandas que no necesariamente eran las que se estaban dando en el Congreso, es decir no había canal ahí.</p>
<p>¿En qué medida las consideraciones de FECODE presentadas en estos escenarios, fueron tenidas en cuenta al momento de tramitar las reformas?</p>	<p>En el Acto Legislativo lo que pasa es que había un argumento de carácter fiscal, que fue siempre muy difícil de presentar porque se estaba presentado públicamente como que los recursos se estaban disminuyendo, y lo que estaba pasando allí realmente era que, frente al crecimiento económico había una crisis fiscal muy fuerte en ese momento a finales de los 90, y había una destinaciones que la Constitución le había dado, unos porcentajes, que no estaban siendo del todo eficientes, porque muchas de la prácticas de gestión continuaron durante esa época[...], nunca sabremos si por encima de lo que hubiera crecido si se hubieran dado las condiciones de la Constitución que asumía un crecimiento económico X que evidentemente no se estaba dando. De cierta manera lo que el Acto Legislativo propiciaba era darle un escenario estable de financiación a la educación, aunque para algunos eso era irse por la línea del menor esfuerzo financiero, cuando si se hubiera mantenido las transferencias del % de los ingresos corrientes a los municipios, pues hubiera sido mucho más, pero eso nunca se sabía, porque eso dependía de proyecciones de crecimiento económico que para ese momento eran bastante pesimistas.</p>
<p>¿Cuáles han sido las razones de los gobierno para aumentar la participación del sector privado en la prestación del servicio de la educación?</p>	<p>Yo lo que te diría es que para empezar la participación del sector privado siempre ha existido, sino que hay modalidades nuevas, pero si uno mira hacia atrás uno encuentra una cantidad de modalidades de participación privada, y una cosa muy importante en la Constitución del 91 es que reconoce que el servicio educativo por ser público no quiere decir que deba ser prestado públicamente por el Estado, sino que los privados concurren en la prestación del servicio educativo.[...]Cambié digamos una concepción digamos del papel del sector privado en la educación pública, en épocas que internacionalmente se estaba hablando mucho de que los sistemas educativos públicos ya no eran uncountable porque eran sistemas extremadamente costoso que no estaba rindiendo los resultados que se esperaban, y esto no es solo una discusión que se da en este país, es una discusión que se da en todas partes.[...]. Incluso se empezó a hablar de escogencia libre, el primer programa de becas que se hizo, como ensayos que se hicieron para ver si por la vía del sector privado empezara a competirle al sector público, se podían generar unos incentivos en términos económicos para que el sector público saliera de una rutina que a todo el mundo lo tenía más o menos saturado, y es que el sector público hacía lo que quería con la educación, la lista de paros y de atentados contra la confianza que las familias le dan a la escuela cuando le entregan a un niño, y la gente misma pedía educación privada que la asimilaba como una educación estable, no necesariamente mejor. Entonces yo lo que diría es que cambió es que se empieza a dar un rol a la educación privada para movilizar por un lado resultados de la educación, y otro lado incentivos que hicieran que el sector público empezara a pensar distinto, a pensar en resultados, en ser más eficiente. Es una cosa que si tu tienes un proveedor único pues el monopolio sienta las bases del mercado, cuando hay un mercado más amplio pues entonces tengo que fijarme en lo que hacen los de al lado.</p>
<p>¿Pueden estas nuevas dinámicas afectar la prestación del servicio</p>	<p>No. Aquí lo que ha habido es una ceguera diría yo frente al tema de la privatización, y es que nadie finalmente sabe qué es privatizar. [...]A un niño en una escuela en concesión no le cobran un peso.[...] ¿Qué cambia ahí? Que yo digo es que hay diversidad de oferentes y fijo unos estándares. [...] Se puede hablar también de una privatización de la educación por parte</p>

de la ecuación como público, universal, obligatorio y gratuito?	de los sindicatos.[...]Uno no puede quemarse las manos solamente por un esquema centralizado o descentralizado. El problema es que gestión tienes tú. Era imposible manejar la educación de este país desde acá. Era imposible. Ahora cuando tu al descentralizas abres muchísimos frentes en los que es posible que ocurran buenas cosas, pero además en donde un servicio que es tan del día a día de la gente, se convierte en una demanda inmediata de la gente.
¿Todas estas reformas que se dieron, respondieron a un contexto específico y de pronto FECODE se centraba más en defender sus intereses y no en ver que las dinámicas y los contextos estaban cambiando?	El escenario que se dio ahí fue mucho más interesante y mucho más rico, que el que se dio después en donde yo si creo que el gobierno arrasó. El primero fue un escenario duro de mucha argumentación en donde se vieron claramente los intereses de unos y otros en donde se estaba enfrentando una parte muy radical por parte del gobierno y de Planeación Nacional y se fueron haciendo visibles los intereses del otro lado.
¿Cómo considera que fueron las relaciones entre FECODE y el Estado durante las reformas que se llevaron a cabo entre 1990 y 2006 y porqué?	Después evoluciona la cosa, la Constituyente educativa y toda esta cosa, que la educación no era una cosa entre FECODE y el gobierno, que también había sectores afuera, esto era un problema de todos. [...] Empieza a colarse la educación privada por alguna parte y otro tipo de actores. [...] Cuando llegamos al 2001, ya FECODE no es el único. Qué hace la 715 en términos de lo que ellos habían rechazado en la Ley 60: profundizar la descentralización, al certificar más municipios automáticamente, y al darle la posibilidad a otros más chiquitos. [...] Todo esto no era para irse en contra de FECODE, era para darle gobernabilidad al sector, en un gobierno donde no gobernaba nadie porque todo el mundo con esta cosa que había que participar y había que abrirle más canales de participación a todo el mundo se había vuelto una cosa que no era de nadie y no se le podía pedir cuentas a nadie de nada. [...] Fue una década en la que pasaron muchas cosas, empezamos solo con FECODE, pasamos por un mundo de gente y volvimos y dijimos la educación en un servicio público, servicio público tiene una financiación. [...] Movido escenarios de política más altos, el sindicato se ha debilitado como sindicato de base. [...] Ha habido muchos puntos de concertación. Es lógico que haya encuentros entre los sindicatos y los patronos, y cada cual tiene cumplir su papel. Yo creo que las ganancias del Magisterio en Colombia son muy importantes. Ha habido épocas de muchísimos intereses, épocas en las que las negociaciones que se hicieron resultaron ser supremamente onerosas para el gobierno, en términos de lo que el Magisterio ganó. Y creo que ha habido también como un llegar a entender que lo más importante es la educación y no el sindicato. Yo he estado en conversaciones con el sindicato en donde cuando uno logra demostrar que las medidas no son arbitrarias, que no son en contra de ellos como grupo, sino que hay unas normas y unas reglas con las que podemos estar de acuerdo o en desacuerdo, hay campo de entendimiento, pero hay alas radicales en todas partes.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía.