

GUILLERMO BUSTAMANTE ZAMUDIO*

A DIEZ AÑOS DE LA LEY 115, ¿CÓMO SE MATERIALIZÓ LA PREOCUPACIÓN POR LA “CALIDAD”?

Resumen

La Ley general de educación se hizo en medio de la pugna entre quienes se disputan el control del campo educativo; tal vez por eso sus contradicciones internas. Y mientras unos la tomaron como una dádiva, y la defienden como realización de las aspiraciones magisteriales; el gobierno se propuso desmovilizar un gremio cualificado e ir recortando dicha ley en función de los propósitos de la nueva política social.

La Ley 115 no define la calidad; la considera una intención, un afán por ajustarse a los mandatos legales y algo que se ejecutará cuando se creen ciertas instancias. La “calidad” tal vez sea el nombre de la nueva preocupación frente a la escuela, una vez el dispositivo se ha impuesto (“cobertura”) hasta el punto de ser aceptado como natural. Del poder pasamos al control: se trata de una “calidad” visible a través de evaluaciones masivas, en cuya interpretación intervienen “expertos” sin formación en educación, y cuyos resultados legitiman políticas acordadas en toda América Latina con los organismos multilaterales y la banca internacional. Se nos olvidó que hace poco hacíamos investigación –no evaluaciones masivas– e indagábamos por condiciones materiales –no por “factores asociados”–. Se buscaba una compleja y heterogénea participación de los involucrados, no simplificar la educación y encontrar culpables.

Pero si bien la “calidad” es el gran consenso, pues poco se discute, no se trata de un concepto universal. El sólo hecho de hablar u obrar en su nombre no hace buena una acción o una política. Recuperar el movimiento intelectual y político de los maestros, podría contribuir a frenar la política en cuestión.

Palabras clave: *Calidad, evaluación, control, Ley 115, educación.*

TO TEN YEARS OF THE LAW 115, HOW WAS THE CONCERN MATERIALIZED BY THE “QUALITY”?

Abstract

The general Law of education was done in the middle of the struggle between whom there is disputed the control of the educational field; maybe because of it internal contradictions. And while some took it as a donation, and

* Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá. E-mail: bustama@colnodo.acp.org
Texto recibido el 18 de abril de 2005 y aprobado el 22 de junio de 2005.

they defend her as accomplishment of the magisterial aspirations; the government proposed to demobilize a qualified union and to be cutting the above mentioned law away depending on the intentions of the new social politics.

The Law 115 does not define the quality; considers it to be an intention, a zeal for adjusting to the legal mandates and something that will be executed when create specifics instances. The "quality" maybe is the name of the new worry opposite to the school, once the device has imposed ("coverage") up to the point of being accepted as natural. From the power we go on to the control: it is a question of a visible "quality" across massive evaluations, in whose(which) interpretation they intervene "Experts" without formation in education, and whose results legitimised political reminded in the whole Latin America with the multilaterally organisms and the international banking. One forgot us that we were doing research –not massive evaluations– and we were investigating for material conditions –not for "associate factors"–. There was sought a complex and heterogeneous participation of the involved ones, not to simplify the education and to find culprits.

But though the "quality" is the great consensus, since little is discussed, it is not a question of a universal concept. Only made of speaking or acting in her name it does not make an action or a good politics. To recover the intellectual and political movement of the teachers, it might help to stop the politics in question.

Key words: Quality, evaluation, control, law 115, education.

La Ley General de Educación se elaboró en medio de la pugna entre las distintas fuerzas que en Colombia tratan de disputarse el control del campo educativo: por ejemplo, hubo una propuesta de "Constituyente educativa" paralela a la composición de la norma; en el equipo redactor no fueron pocos los enfrentamientos entre los representantes del sindicato y los del gobierno; hubo manifestaciones públicas de varios sectores para presionar en relación con ciertos aspectos de la norma (como el asunto de la enseñanza de la religión). Por eso, de un lado, algunos de los que participaron dicen, por ejemplo: "Yo hice la Ley General de Educación" (dirigentes y ex dirigentes del magisterio); "nosotros salvamos al gremio" (los supervisores del MEN); "yo introduje el concepto de PEI"; "yo introduje la autonomía" (algunos técnicos y funcionarios). Y, de otro lado, mientras la Ley 115 todavía es defendida por ciertos sectores como una realización de las aspiraciones del magisterio, el gobierno la recorta en varios aspectos (véase Ley 715, Decreto 230, etc.), en función de propósitos que ya están de alguna manera en ella, pero que para su puesta en práctica requieren afinar la reglamentación o, definitivamente, ir eliminando asuntos que la en-

torpecen; es el caso de la búsqueda de la calidad vía las evaluaciones, que ha chocado con la idea de "autonomía", punto en el cual el DC –en tanto lugar de experimentación para luego irrigar las medidas a escala nacional– ha sido muy claro: la autonomía baja la calidad (véase Plan de desarrollo educativo del gobierno de Peñalosa).

En este contexto, la norma no tiene por qué ser consistente; incluso incurre en contradicciones internas, como en el caso del capítulo sobre evaluación, en el que, de un lado, se habla de un proceso integral ("hay que evaluarlo todo") que debe conducir al mejoramiento total, sin desagregación de partes, mientras que, de otro lado, se puede evaluar a los docentes y a los directivos docentes sin una relación con el conjunto del proceso educativo y con una consecuencia punitiva unilateral (véase artículos 80 a 83).

¿Quiénes creen en la Ley 115?

Un sector de los interesados en educación tomó literalmente la idea de que le estaban "dando participación" (por ejemplo, con la Ley 115 salió una directiva según la cual toda reglamentación de la misma sería consultada con el gremio de maes-

tros) y que le estaban "dando autonomía". Para ellos, la Ley 115 era la cornucopia que todavía persiste en el Escudo Nacional de Colombia. En cambio, del lado del gobierno se sabía muy bien que no era fácil pasar por encima de un gremio cualificado de manera más o menos independiente durante su lucha –de más de una década– contra el diseño instruccional, que había demostrado su capacidad de movillización, y que había logrado mantener una revista importante a escala internacional (con un alto número de suscriptores entre los maestros), así como un centro de estudios e investigaciones docentes. La ingenuidad de los primeros fue compensada con la inteligencia política de los segundos, quienes, mientras debilitaban a los maestros, fueron reglamentando a su amaño una ley en la que no es forzado buscar muchas de las medidas (o por lo menos de sus soportes) que hoy los defensores de la Ley 115 denuncian como "contrarreforma": privatización, falta de compromiso del Estado, atentado contra el Estatuto Docente, etc.

Recordemos que la Constitución misma –cuya elaboración también estuvo cruzada por las tensiones sociales– sentó ciertas bases para



la publicitada dejación del atributo "benefactor" del Estado, y que la Ley 115 es reglamentación suya.

¿Qué dice la Ley 115 sobre "calidad"?

¿Es cierto que la Ley 115 está preocupada por la calidad? Veámoslo: dicha ley menciona 27 veces la palabra "calidad". Nueve veces está considerada como algo susceptible de mejorarse; es decir, en la tercera parte de las menciones, el uso social "positivo" del término pasó a la Ley. Así, diciendo solamente "calidad", debe entenderse "buena calidad"... pero este uso social positivo no tiene necesidad de sustentación alguna, pues forma parte del sentido común (en otras palabras, no explica nada).

En el resto de los casos, entonces, se trata de una propiedad "neutra", necesitada de calificación. Cuando de ella se dice algo, se habla de "mejoramiento"¹ (siete veces) o de "evaluación" (dos veces). En consecuencia, si para la Ley 115 la educación es algo mejorable (¡antes de haberla descrito!), ¿para qué hablar de "calidad", cuando es una propiedad neutra? La Ley General de Educación no define, en parte alguna, la noción de "calidad"; en lugar de eso, primero, la *calidad* es, ante todo, una intención de cuyo cumplimiento poco se dice: en sólo siete artículos el modo y los instrumentos son planes y reglamentaciones pendientes, o requisitos que el MEN o el CESU establecerán. Segundo, la justificación de la calidad (explícita sólo en seis artículos) se da en términos del ajuste a la Constitución y a los "mandatos legales", en abstracto; es decir, no hay un concepto de formación, de educación, sino un cumplimiento de la norma. Y, tercero, los objetos de las acciones



realizadas, o bien no están definidos, o bien son sistemas, programas o servicios que se formarán después. Sólo una vez se explicita el objeto de las acciones que tienen que ver con calidad: el docente, que será mejorado o formado por otros; el docente nunca aparece, de forma directa y expresa, como agente de la calidad.

En conclusión, en la Ley 115 la calidad es algo amorfo, pero de orden administrativo.

¿De cuándo acá la calidad?

Después de nacer el dispositivo escuela (que no es connatural a las culturas), luego de imponerlo (o sea: *cobertura*) hasta el punto de hacerlo ver como necesario (es decir, cuando ya la gente lo exige como un derecho y se queja de que se lo nombre "servicio"), aparece otro tema que los organismos de cooperación internacional y las entidades multilaterales anuncian a voces: el asunto de la "calidad". Y ya están acuñadas las dos palabras que resumen los propósitos educativos de los más diversos sectores: *cobertura* y *calidad*, ampliar la cobertura y mejorar la calidad.

La preocupación por la cobertura está en el título del longevo programa colombiano de "Universalización

de la educación básica primaria", y se la puede ver explícita todavía en las Guías de Escuela Nueva, cuando tratan de convencer a los campesinos sobre la bondad de enviar a sus hijos a la escuela. El *poder*, requerido para hacer pasar como natural algo que no lo es (la escuela), va cediendo su importancia al *control* del dispositivo en marcha. Por eso, aunque siempre se ha hablado de "calidad", a partir de cierto momento el uso de este término sufre un incremento notable. Ahora bien, no se trata de cualquier calidad: esta renovada preocupación por la calidad de nuestra educación nace al lado de la idea de *evaluación* que, poco a poco, se convierte en un sistema de *evaluaciones masivas*. Éstas, por aplicarse a grandes poblaciones, requieren interpretaciones estadísticas que caen del lado de "expertos" que no necesariamente tienen formación en educación.

Así, después de casi 15 años de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, Sinece (que luego la Ley 115 llamó Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, SNEE) —conocido con el nombre de "Saber"—, podemos ver, de un lado, que la palabra "calidad" se entronizó en nuestro vocabulario, al punto de que no parece posible representarse la práctica educativa sin su ayuda; y, de otro lado, que los resultados de las mencionadas evaluaciones han servido para justificar una política educativa que se decide antes de aplicar los instrumentos y en otros ámbitos.

Así, paradójicamente, alguien que se queje de la privatización, de la lucha contra la estabilidad del maestro, de la falta de compromiso del Estado, de los propósitos "punitivos" de la evaluación, de la conversión del lenguaje educativo en un lenguaje empresarial... puede no obstante contribuir a que se implementen tales medidas, cuando colmuga con las ideas de que es necesario mejorar la calidad y de que lo que no se evalúa no se mejora, y entonces obra en consecuencia con

¹ Por su parte, el *mejoramiento* se menciona 19 veces (Arts. 4, 5(9), 7c, 16, 44, 64, 67, 80, 84, 104, 110, 113, 148c, 151, 157, 164, 168, 202, 203), la mayoría de ellas referidas a la educación.

la lógica de las evaluaciones masivas y de sus resultados (por ejemplo, cuando trabaja en pos de obtener buenos puntajes en las pruebas). Y todo porque no se trata de la calidad que se le antoje a cada uno, sino de aquella que está teniendo lugar en los hechos educativos que impone la aplicación de evaluaciones masivas.

La política educativa que hoy denuncia el gremio de maestros como "contrarreforma" se ha ido implementando como materialización de la forma específica que toma el empeño por la "calidad".

Entonces, ¿qué es calidad?

La actual política educativa se promueve como una preocupación por la calidad educativa, supuestamente sacada de la Ley 115. Pero, en realidad, al respecto esta ley vino a legitimar una práctica que hasta ese momento era una exigencia del Banco Mundial como respaldo a los préstamos dedicados al sector educativo: el Sinece venía funcionando desde 1991, es decir, antes de la Ley 115 (que es de 1994).

Y es que en toda América se repite, desde hace dos décadas: "Hay que evaluar la calidad de la educación", pero no se oyen razones, sino coartadas: "Se está haciendo en otros países", "lo ordena el Ministerio de Educación", "lo propuso la Unesco", "lo establece la Ley 715", "es necesario ejecutar el presupuesto destinado para ello", "lo acordaron los ministros en la cumbre".

Así, luego de la Ley 115, la preocupación por la calidad, en términos de evaluaciones masivas, se convirtió en una "iniciativa nacional", herramienta de equidad, etc. Gracias a dicha ley, las evaluaciones masivas no quedaban como una exigencia de la banca multilateral, hecha directamente con sus préstamos, sino como algo que se cubre con recursos del presupuesto nacional (constituido también por préstamos internacionales que aho-

ra parecen tener una relación indirecta con la evaluación).

Mientras buscan la "calidad", las evaluaciones masivas sirven para legitimar cierta política en educación: colegios en concesión, estatus docente meritocrático, contrataciones a término fijo, cofinanciación de la educación, integración de entidades educativas, desmotivación de la capacitación docente, capacitación, etc., pues dichas evaluaciones supuestamente muestran que los mejores resultados están en los colegios privados, en los estudiantes con docentes y directivos docentes que no sobrepasan cierto tiempo de vinculación, en las instituciones grandes, entre quienes permanecen más tiempo en la escuela, entre quienes no repiten ni se van de la escuela, etc. (véase los informes de los gobiernos nacional y distrital sobre "Factores asociados")..., además de que se cree que poner a competir a todos por los recursos (mediante los resultados en las evaluaciones) conduce a que todos mejoren.

Así, un pronunciamiento crítico sobre las evaluaciones, sobre los instrumentos de factores asociados, sobre las condiciones específicas en

que se aplican, sobre los modelos estadísticos en juego, sobre la manera como se leen los resultados... se entiende como un desinterés por la educación e, incluso, como alcahuetería. No se dice que lo existente—considerado de baja calidad—ha sido, impuesto en gran medida por las políticas anteriores, por los mismos sectores políticos y las mismas instancias gubernamentales. El caso es que las políticas no se evalúan; no se demuestra la necesidad de hacer la evaluación de la calidad; se hace creer que sólo hay una manera de saber cómo va la educación (por eso los instrumentos son intocables) y se hacen aparecer como implicaciones de la evaluación las medidas que en realidad hacen parte de propósitos ligados al ajuste fiscal, a la eliminación de regímenes laborales especiales, a la limitación del alcance del movimiento magisterial, etc. Otros criterios sociales, epistemológicos, pedagógicos o históricos quedan eliminados, pues "calidad" es lo que miden las pruebas.

¿"Calidad" en el campo educativo?

Se cree que "calidad educativa" es un concepto universal, independien-





te del paso de los años, de las características de la sociedad cuya educación se intenta "mejorar", o de las concepciones e intereses presentes en el campo educativo. Por tal razón, puede parecer que la Ley 115 es buena: porque habla de calidad, aunque, como vimos, allí no se diga qué es eso. Por tal razón, el Banco Mundial, el MEN, los sindicatos de maestros, los partidos tradicionales y los de izquierda, todos pueden hablar de calidad, como si estuvieran hablando de lo mismo, como si estuvieran "todos del mismo lado". Aquí la universalidad del concepto no depende del acuerdo ante un argumento, sino de la ausencia de discusión.

La calidad es el gran consenso, porque nadie discute. Ese es el estatuto de un campo como el educativo, según Bourdieu: que no se expliciten las nociones, para que en ellas puedan caber cada vez más intereses, así sean irreconciliables. De ahí que la calidad se sienta como una especie de mandato al que hay que plegarse, independientemente de lo que diga. Quien no la mencione en sus discursos está *out*. No parecemos capaces de pensar nuestra educación con arreglo a otras categorías que las brindadas por la política educativa que prolongó la Ley 115.

Que lo oficial no funciona y que, entonces, hay que privatizar, lo "demuestran" los sistemas de evaluación *de la calidad*, impuestos para eso. Que es necesario competir por recursos y por resultados frente a unos estándares para poder avanzar, lo "encuentran" los instrumentos de factores asociados *a la calidad*, que indagan de tal manera que emerja eso como resultado objetivo. Que la educación gratuita no existe, que los padres y acudientes ahora serían "clientes", que las instituciones educativas ahora serían "oferentes" de un producto escogido libremente por el cliente, que el Cadel es dirigido por un *gerente*... lo realizan las listas de puntajes que arroja la evaluación *de la calidad*.



Que el gobierno intervendría "neutralmente", estableciendo estándares e incentivos a los mejores, convierte a la evaluación *de la calidad* en el único rasero para mirar la educación. Se trata de una calidad susceptible de medirse y, en consecuencia, de compararse, aun en pruebas internacionales; es decir, una calidad "universal".

Usted puede darle el sentido que quiera a la palabra, pero el asunto es más complejo: se trata de un conjunto de prácticas, y no solamente de un asunto de "libertad interpretativa".

La calidad, ¿asunto de técnicos?

La educación está en manos de técnicos que supuestamente no tienen historia política, que sólo hablan de cifras. Por eso ahora la "investigación" en educación que más se apoya es aquella que en poco tiempo dice cómo son las cosas, con ayu-

da de tablas y gráficas estadísticas (tanto el IDEP como Colciencias invitan a investigar sobre los resultados de las evaluaciones masivas). Algunos funcionarios educativos y algunos investigadores en educación ya no hablan de pedagogía, de conocimiento, de interacción, de sujeto, de procesos sociales... sino de cifras procesadas por programas estadísticos de computador, obtenidas de una manera que no se explicita y que queda por fuera de discusión; a eso se reduce su concepción de educación. Esta perspectiva cada vez está más lejos de las personas que afrontan el trabajo educativo cotidiano: quien no entienda estadística, mejor que no opine al respecto. El problema es que la actitud de los que se oponen a esta postura es la misma: pese a que postulan un paraíso en el que cada maestro tiene un mundo inmenso de riquezas que supuestamente resiste al modelo, quien no esté de acuerdo con su perspectiva queda

excluido de la corriente histórica que caracterizan y, por tanto, de sus afectos.

Los consejos de gobierno, el referendo, la tutela, la opinión en la encuesta radial o televisiva, la marcación a un celular para sacar a alguien de un *reality show*, las respuestas en un instrumento de factores asociados... son las maneras de "participación" que parecen quedar y que se utilizan para legitimar la política.

¿Escuela de las causas o de las complejidades?

Las evaluaciones dicen que la calidad de nuestra educación es baja. Y las comunidades educativas dan fe de esos resultados, se representan en ellos, se buscan en los listados, piden capacitación en competencias y en estándares, modifican sus diseños curriculares para tratar de quedar bien en las pruebas. Después nos mostramos en desacuerdo con algunas de las medidas, pero ya es demasiado tarde, pues ya hemos naturalizado lo más difícil. Quien acepta representarse la educación en la lógica de la "calidad", participa de unas condiciones históricas en las que calidad es algo relacionado con las evaluaciones masivas y, en consecuencia, da pie a que se hagan verosímiles tales maneras de obtener información y sus conclusiones (que no necesariamente están en una relación lógica). Y no se crea que quien no dice calidad no tiene interés por la educación: hay muchas investigaciones sobre educación que no se ocupan del tema.

Ya la Ley 115 decía que todo debía ser evaluado, aunque olvidó incluir las políticas, el MEN y las acciones realizadas con los dineros del endeudamiento externo. Pero "evaluarlo todo", ¿es exclusivo de la educación? No. Sabemos que es política social; el sector salud es objeto de medidas muy parecidas, con igual lenguaje e idénticas conclusiones. De otro lado, ¿es pertinente en

educación? Parece que sí, desde que entró como en su propia casa, aunque los historiadores dicen que éste es un lenguaje que viene de la empresa. Pero si pensamos que las respuestas de un estudiante o de un maestro en una prueba no constituyen el sistema educativo, que dichas respuestas tienen una relación con el sistema, por supuesto, pero que hay demasiadas mediaciones por explicar... Si esto es así, entonces no tenemos por qué representarnos nuestro campo con ayuda de la noción de "calidad", ni tenemos por qué tratarlo de entender mediante evaluaciones. ¿Se nos olvidó que hace poco hablábamos de *investigación* y de *condiciones materiales*? Éstas son expresiones un poco más juiciosas que, al menos, no ponen siempre a la misma instancia a mirar a todos los demás, sino que señalan la compleja y heterogénea participación de todos los involucrados. Las evaluaciones masivas introducen una simplificación a la educación: la idea de causa-efecto (factores asociados-desempeño en pruebas), y de ella se sirven para encontrar culpables del lado de los maestros y, al mismo tiempo, hacer ajuste fiscal y disminuir la protesta.

Con un tono autoritario y desafiante —respaldado en décadas de persecución e incluso de eliminación física—, las autoridades "dejan" hablar y discutir sobre cualquier tema, pero las decisiones importantes se toman en otro sitio. Igual ocurre con la evaluación: las decisiones importantes las toma quien tiene en sus manos los instrumentos de la política educativa, independientemente del diseño de las pruebas e, incluso, de sus resultados. Claro que quienes damos consistencia a esos resultados, al incorporarlos en nuestra vida personal e institucional, también decidimos.

A manera de conclusión

Hoy como ayer, podemos pedir una buena legislación educativa; y es mejor que la haya, pero el asunto

puede estar principalmente en otra parte. Podemos reclamar el cumplimiento y la "consecuente" reglamentación de la norma; y es mejor —en algunos casos— que se cumpla la norma, pero el asunto puede estar principalmente en otra parte. Podemos buscar la evaluación de la calidad que nos favorezca; y es esperable que busquemos nuestra conveniencia personal, pero el asunto puede estar principalmente en otra parte. Podemos buscar la mejor ubicación posible en estas nuevas y adversas condiciones; y es deseable ubicarse bien, pero el asunto puede estar principalmente en otra parte... ¿Dónde?

Toda la política educativa que hoy vemos implementarse en Colombia, se viene realizando en Chile con diez años de anticipación. Para saber cómo podría desplegarse aún más dicha política en nuestro país, bastaría con enterarnos de lo que pasa hoy con la educación en ese país. La lección es clara: el régimen político de Pinochet, que aniquiló el movimiento social, fue un terreno abonado para la aplicación de dicha política. En Colombia, en cambio, el movimiento de los maestros detuvo este tipo de medidas hasta que fue, a su vez, perseguido al punto de la desmovilización.

La recuperación del doble movimiento —intelectual y político— de los maestros, podría contribuir a frenar la política en cuestión. Pedir justicia, pedir recursos, pedir equidad —que no están de más— no es suficiente para ubicarnos como actores de nuestra propia vida individual y social. Además, como la política de la que hablamos es *social*, también resulta necesario que los afectados por el empobrecimiento ilícito tomen cartas en el asunto, pues no es solamente la educación la que está en juego, sino la vida social en su conjunto.

SABERES Y PRÁCTICAS EN LAS DIFERENCIAS Y EN EL COTIDIANO ESCOLAR.

Investigaciones

¿cómo podemos ir más allá de lo que ya sabemos?
¿cómo podemos ir más allá de lo que ya sabemos?
¿cómo podemos ir más allá de lo que ya sabemos?

Resumen

En este artículo se aborda el tema de algunas de las prácticas pedagógicas, algunas de ellas, desde el momento en que se inician en la escuela.

Trata del tema de la práctica pedagógica en un contexto de la escuela.

Este documento busca hacer un llamado para la reflexión de los docentes y otros actores.

Palabras clave: Práctica pedagógica.



En este artículo se aborda el tema de algunas de las prácticas pedagógicas, algunas de ellas, desde el momento en que se inician en la escuela.

Trata del tema de la práctica pedagógica en un contexto de la escuela.

Este documento busca hacer un llamado para la reflexión de los docentes y otros actores.

Palabras clave: Práctica pedagógica.