

# EL DERECHO A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN\*

## ¿DEL ESTADO EDUCADOR LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO EDUCADOR CONSTITUCIONAL, SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO?

Julián Osorio Valencia\*\*

### RESUMEN

La investigación acerca de *La administración pública del derecho a la calidad de la educación* buscó caracterizar las prácticas administrativas del desarrollo educativo territorial de Pereira. Esta sistematización se desplegó como relación de contraste entre las prácticas instaladas y el comportamiento administrativo imputable al mandamiento constitucional y legal de una formación integral por competencias.

El resultado central de la investigación fue la tipificación de la desnaturalización de la participación deliberativa de los actores y autores del hecho educativo para legitimar la política sectorial de educación contenida en los planes de desarrollo territorial. Puesta de relieve la problemática autonómica en términos de débil institucionalización del principio constitucional de la participación ciudadana para la concreción formativa del ideal de ciudadano y sociedad constitucionalizado, de suyo se puso en consideración la idoneidad de la planeación participativa, para la objetivación de la articulación del plan territorial de desarrollo educativo tanto con los planes decenales nacional y local de educación, que estructuran la política educativa nacional de estándares y lineamientos curriculares por competencias, como con los PEI, para que realicen sus propósitos, objetivos y metas.

**Palabras clave:** Estado educador constitucional, social y democrático de derecho, descentralización administrativa o autonómica, derecho fundamental a la educación, formación social participativa, gobernanza, legitimación política.

---

Fecha de recepción: 27 de julio de 2012

Fecha de evaluación del par: 23 de septiembre de 2012

Fecha de aprobación: 29 de octubre de 2012

\* Este artículo es un informe final de la investigación “La administración pública del derecho a la calidad de la educación”. Se realizó en el marco institucional del proyecto de investigación para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Libre Seccional Bogotá. El proyecto alimenta la línea de investigación “Políticas públicas y sociales” del Grupo de Investigación “Función Pública, Servidores Públicos” de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Se inició en abril de 2009 y culminó en agosto de 2011. El artículo es de investigación científica y tecnológica. [josorio@unilibrepereira.edu.co](mailto:josorio@unilibrepereira.edu.co)

\*\* Docente investigador del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira. Coordinador del Grupo de Investigación “Función Pública, Servidores Públicos”. Magíster en Derecho Administrativo. Magíster en Literatura y Filosofía.

## ABSTRACT

The research on *The public administration of the right to the quality of education* aimed to characterize the administrative practices of territorial educational development in Pereira. This systematization was displayed as a contrastive relationship between the installed practices and the administrative behavior attributable to the legal and constitutional mandate of an integral formation by competencies.

The central result of the research was the characterization of the denaturalization of deliberative participation of actors and authors of the educational fact to legitimate the sector policy of education, contained in the plans of territorial development. Once the autonomic problems were highlighted, in terms of the weak institutionalization of the constitutional principle of citizen's participation for the formative concretion of the ideal of the constitutionalized citizen and society, the appropriateness of participative planning was put into consideration, for the objectification of the articulation of the territorial plan of educational development not only with the national and local decennial plans of education that structure the national educational policy of standards and curricular guidelines by competencies, but also with the PEI, for the realization of their purposes, objectives and goals.

**Key words:** Constitutional, social and democratic educational status of right; administrative or autonomic decentralization; fundamental right to education; participative social formation; governance, political legitimization.

## INTRODUCCIÓN

Como toda aproximación que puede hacerse a un campo tan amplio como la calidad de la educación, la investigación sobre las prácticas administrativas de los fines del Estado educador, constitucional, social, democrático y ambiental de derecho constituye solo una forma posible de concurrir a la producción de conocimiento en este ámbito. Desde esta traza se procura contribuir a la comprensión y explicación del fenómeno de la administración autonómica del desarrollo y prestación del servicio educativo, a fin de comprender su alcance, en relación con el sentido de los propósitos societales del ideal de ciudadano y sociedad constitucionalizados. Se trata de ponderar si las prácticas administrativas del desarrollo y prestación del servicio público educativo se encaminan a la realización de los fines constitucionales de una formación social deliberativa democrática. Es decir, a gestar las condiciones para el tránsito del ideal de un ciudadano obediente de la ley, propio del Estado educador liberal de derecho, al ideal de una formación social participativa y con valores democráticos, de un ciudadano, además de destinatario de la ley, legislador, en términos de "legitimador de la producción normativa"

(Habermas, 2005). No solo para la profundización de la democracia deliberativa sino también para la modernización de la productividad, factores dinamizadores del garantismo de los derechos fundamentales, propio del Estado educador constitucional, social, democrático y ambiental de derecho.

Transición que viene siendo abordada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) desde la consideración de que no cualquier clase de educación ni de administración de sus prácticas posibilitará una formación social moral fundada en los conocimientos científicos y tecnológicos, capacitada para comprender, explicar e intervenir los problemas de su propio desarrollo humano, social y productivo, en el escenario de sus necesidades y características contextuales.

Desde este *télos* el MEN convoca a la vanguardia intelectual de la docencia colombiana para elaborar una propuesta de formación integral, a través de una educación por competencias ciudadanas, científicas, tecnológicas, comunicativas y laborales. Se produjeron los estándares y lineamientos curriculares orientadores de las prácticas institucionales y de aula para una formación ciudadana capaz de la endogenización de su propio desarrollo

humano, social y productivo. Formación integral, *têlos* del neo-constitucionalismo colombiano, a desplegar en ejercicio del principio constitucional de la centralización política y la descentralización administrativa.

Empero, más allá de la preocupación por la administración pedagógica de los contenidos formativos a través de los estándares y lineamientos curriculares por competencias, el Estado, a través de la Corte Constitucional, también administra “la justiciabilidad del derecho a la educación como derecho individual y social fundamental, en procura de garantizar el acceso, la disponibilidad, la permanencia y la calidad; variables constitutivas del núcleo del derecho a la educación” (Defensoría del Pueblo, 2003).

Se prefigura así, tanto desde los contenidos del desarrollo educativo para la formación y libre desarrollo de la autonomía del pensar moral como desde la justiciabilidad del núcleo del derecho individual y social fundamental a la educación, un modelo administrativo del servicio educativo que asuma autónomamente, por parte de las entidades territoriales, universidades e instituciones educativas, la organización lógica de las actividades de los planes, programas y proyectos, en relación de coherencia con los estándares y lineamientos curriculares por competencias. Se precisa de un modelo administrativo educativo fundado en una planeación curricular de los conocimientos de las ciencias, las humanidades, las artes y los saberes ancestrales, provenientes de las demandas educativas y formativas identificadas por los actores y autores del hecho educativo, en los contextos de vida de los educandos.

Por esta razón, el estudio de las prácticas administrativas instaladas en la Secretaría de Educación de Pereira se desplegó como contraste entre estas y el comportamiento administrativo imputable a la normativa y a la política educativa nacional de las competencias. Contraste, que parte del supuesto de la validez jurídica de la reforma educativa de las competencias. Validez, que se funda en la coherencia de los fines de una formación integral para la autonomía del pensar y el actuar

moral, establecidos en la reforma educativa de las competencias, con la finalidad constitucional moral de una formación social deliberativa para la organización estatal de la vida individual y social en condiciones de dignidad para todos.

Desde luego, el supuesto de la validez jurídica de la reforma hizo preciso considerar las categorías de la legitimidad política y eficacia social de la misma. “Relación trilemática” (Mejía, 2005), desde la cual ponderar la capacidad institucional del Estado y la sociedad para administrar, en derecho, los recursos disponibles para el garantismo de los derechos individuales y sociales fundamentales a todos los ciudadanos

Desde la consideración de esta relación trilemática, la legitimidad política se ponderó a su vez en tres niveles. Primero, en el consenso gestado en el debate parlamentario que produjo los desarrollos legislativos de la educación (Ley 30 de 1992 y 115 de 1994). Segundo, en las movilizaciones sociales por la educación, en el escenario de los dos planes decenales nacionales de educación (1996-2005 y 2006-2015) y en el 1.º Plan Decenal Municipal de Educación de Pereira (2007-2016). Planes que, dicho sea de paso, a pesar de que estructuran la política educativa nacional de estándares y lineamientos curriculares por competencias del MEN, aún no logran implementarse en la planeación del desarrollo del servicio educativo territorial.

En el caso de Pereira, la estructuración de la reforma, desde el segundo plan decenal nacional de educación, en su 1.º plan decenal municipal de educación, no solo aplazó en el tiempo del Plan de desarrollo Municipal de Pereira, 2008-2011, su implementación como plan indicativo del Plan de desarrollo territorial sino también la oportunidad de profundizar la participación ciudadana y de la sociedad organizada en su ejecución y control social. ¿Por qué razón no se avanzó al “tercer momento de la legitimación política?” (Mejía, 2005).

Esta explicación hizo considerar la necesidad de profundizar el tránsito de la gobernabilidad a la gobernanza. Esto es, de una práctica política

estado céntrico, excluyente de los demás autores y actores del hecho educativo, a una práctica política incluyente del sector educativo, social y productivo, en principio, al menos, para la definición de criterios de planeación, presupuesto y ejecución de la inversión.

Una vez reconocida la validez jurídica y dos niveles de la legitimidad política de la reforma de una educación por competencias, el hecho empírico de la eficacia social se valoró negativamente, dada la precariedad del impacto de la inversión educativa en los indicadores de desarrollo humano, social y productivo de la municipalidad pereirana, un quinquenio después de supuesta administración autónoma de la reforma.

Desde este estado de cosas, el problema de la no profundización de la legitimidad política de la reforma se focaliza en las prácticas administrativas territoriales de la política educativa nacional de las competencias. Problema que afecta la eficacia social del servicio educativo municipal de Pereira, evidente en la cada vez más profunda crisis de los valores (violencia), de la productividad (pobreza) y del ambiente (deterioro ambiental social, cultural y físico-biótico). Focalización que puso en perspectiva no solo la tensión entre el nivel político nacional y el administrativo territorial sino también en el nivel autonómico territorial, entre el nivel político autoritativo y el técnico administrativo, con efectos en la autonomía escolar y en el gobierno del sistema educativo territorial, tanto en el plano de la articulación curricular de los ciclos y niveles educativos entre sí como del subsistema de formación inicial y de actualización de los docentes en servicio.

Esta disfunción del principio constitucional de la centralización política y la descentralización administrativa se problematiza en el estudio de caso de Pereira, planteando el problema en términos de ¿por qué el comportamiento imputable al principio constitucional de la descentralización administrativa de la política educativa nacional de estándares y lineamientos curriculares por competencias no se concreta efectivamente como funcionamiento autónomo de la administración

pública educativa territorial, universitaria y escolar?, mejor, ¿por qué la refrendación ciudadana del II Plan decenal nacional de educación 2006-2015 y de su contextualización en el 1.º Plan decenal municipal de educación de Pereira 2007-2016 no se tradujo, efectivamente, en participación ciudadana organizada para su institucionalización en el Plan de desarrollo municipal 2008-2011?

Al focalizar la tensión entre la admitida legitimidad política de la reforma del Estado educador constitucional, social y democrático de derecho y la débil institucionalización del procedimiento legitimado políticamente por las movilizaciones sociales alrededor de los planes decenales educativos, el problema, tal como se viene perfilando, se define como débil capacidad institucional estatal para posibilitar el tercer nivel de la legitimación política: la participación ciudadana en la planeación, ejecución y control social del desarrollo educativo en el plan de desarrollo territorial y en los proyectos educativos institucionales de la educación superior y de las instituciones con oferta de educación inicial, básica y media.

Soslayada la participación ciudadana deliberativa con el sucedáneo de una práctica administrativa participativa formal, se aplaza en el tiempo la posibilidad de un avance en la profundización de la democracia constitucional o democracia deliberativa. Puesto que la participación formal, propia de la democracia liberal, no solo articula de manera conductista a los actores y autores del hecho educativo a través de formatos o herramientas definidos con unilateralmente por los actores gubernativos sino que, además, simula articular los planes decenales y el plan de desarrollo nacional al plan de desarrollo territorial y a los PEI. Y lo que ejecutan a nombre de los postulados constitucionales y legales lo hacen no sólo por fuera de lo planeado formalmente sino de manera metafísica, atendiendo intereses diferentes a las demandas educativas y formativas en los contextos de vida de los educandos.

Desnaturalización de la democracia participativa que interpela la idoneidad de la relación derecho, Estado y sociedad, demandando del

derecho administrativo educativo la producción de conocimientos para comprender el alcance de la participación intersectorial de la sociedad, el sector productivo, la academia y la comunidad educativa, con las autoridades y los servidores públicos del Estado, con el fin de explicar e intervenir el problema de la administración de las autonomías territorial, universitaria y escolar, en la garantía del derecho social fundamental para una educación de calidad.

Conocimiento que invita a considerar la necesidad del tránsito de la gobernabilidad estado céntrica, incluyente formalmente de los actores y autores del hecho educativo, a la gobernanza, incluyente auténticamente de los sectores educativo, social y productivo. Se trata de una participación no para firmar formatos de asistencia “legitimadores” de una definición conductista de las metas de desarrollo sino de una participación deliberativa, para establecer criterios de administración autonómica intersectorial de la política educativa nacional de la formación integral por competencias.

## **RESULTADOS: NATURALEZA DE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PEREIRA**

### **1. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DOCENTE PARA UNA EDUCACIÓN POR COMPETENCIAS.**

El gran avance de la política educativa nacional de formación inicial y actualización de directivos-docentes y docentes lo constituye el énfasis en la formación y desarrollo de las competencias pedagógicas de los docentes sobre la formación disciplinar. Este hecho portador de la innovación en las prácticas educativas se aprecia en la importancia que la normatividad educativa y la política de formación le dan al desarrollo de la investigación pedagógica del hecho educativo institucional y de aula, al focalizarla en la base del diagnóstico

del contexto que soporta el PEI. Conocimientos desde donde es posible dinamizar la reflexión autónoma de sus propias prácticas pedagógicas institucionales y de aula con miras a una planeación curricular por competencias, demandada de los contextos de vida de los educandos.

Planeación curricular en contexto para una formación integral por competencias demandante de una política nacional de formación inicial docente y de actualización pedagógica de los docentes en servicio, desde la cual posibilitar docentes posibilitados para institucionalizar el concepto normativo del currículo. El cual, al ser asumido como el conjunto de criterios o filosofías de la educación, se erige en espacio de deliberación pedagógica, orientador de las prácticas investigativas de la relación de pertinencia de los planes, programas y proyectos con las demandas contextuales de los educandos. Razón por la que al componente investigativo se lo reconoce como el principal componente del currículo.

Institucionalización de la planeación pedagógica curricular que no sólo interpela a la autonomía educativa territorial para la organización de un espacio real en la estructura administrativa de la Secretaría de educación para la administración de la dinamización del currículo en los establecimientos educativos, sino también para la implementación de la directiva política de la investigación pedagógica, por parte del Comité Territorial de Formación Docente y su objetivación en el *Plan Municipal de Formación Inicial y Actualización de Directivos Docentes y Docentes en servicio*.

A este respecto conviene notar cómo la estructura administrativa de la Secretaría de Educación no se logró concretar técnicamente en el espíritu de la Certificación Educativa otorgada por el MEN (Ministerio de Educación Nacional (2002), para la administración autónoma de una política de investigación pedagógica para la prestación de un servicio educativo de calidad ni tampoco en el establecimiento de Manual de Funciones y Procedimientos establecido

En ambas actuaciones político administrativas se subsumió la administración pedagógica en el subproceso de gestión de programas y proyectos, a partir del proyecto inscrito en el Banco de Proyectos del Municipio de Pereira. Circunstancia que no solo eludió el dimensionamiento de la administración pedagógica sino también la función planificadora, por parte del nivel político autoritativo, para la articulación del proyecto local, tanto con los programas pedagógicos de la política nacional de calidad de la educación como con la necesidad de formular el Plan Educativo Municipal y su articulación a los planes decenales de educación nacional y municipal.

Elusividad del criterio general de la administración pedagógica y de la función planificadora inherente al concepto particular de la gestión de programas y proyectos, que hizo que la política de calidad puesta a consideración del Comité Municipal de Formación Docente se destinara a formalizar las necesidades de capacitación docente sin más criterios que los del gobernante local. Unilateralidad gubernativa que determinó la destinación de la inversión pública en cursos de capacitación docente no sólo por fuera del plan territorial de formación docente, el cual, dicho sea de paso, se formuló participativamente, con acuerdo a la metodología diseñada para tal propósito por el MEN, sino también, paradójicamente, de la propia meta del Plan de desarrollo municipal, de fortalecer cuatro líneas de investigación educativa y pedagógica (Concejo Municipal de Pereira, 2008).

Desestructuración de la administración de la planeación pedagógica manifiesta en la desarticulación con los planes territoriales de formación y de desarrollo municipal, que aplaza en el tiempo la ruptura con la tradición curricular que se propone superar la política educativa de las competencias, desde los programas de formación inicial docente y de actualización de directivos docentes y docentes.

El vacío de investigación pedagógica de las prácticas educativas instaladas en el aula hace que persista el predominio de prácticas academicistas

sustentadas en el imperio de los contenidos de las disciplinas, que a pesar de ser indispensables resultan insuficientes en el desarrollo de competencias profesionales, funcionales y comportamentales de directivos docentes y docentes, así como para el diseño y apropiación de didácticas específicas para el desempeño de los docentes en los distintos contextos educativos de enseñanza a los distintos grupos poblacionales localizados en el territorio.

Prácticas academicistas que aún no se regulan desde la Secretaría de Educación ni desde el Comité Territorial de Formación Docente, tal como se evidencia en la convocatoria realizada a finales del año 2010 (Pereira educa, 2010), sobre cuyos programas seleccionados no se realiza seguimiento alguno.

## **2. LA DIMENSIÓN INVESTIGATIVA EDUCATIVA Y PEDAGÓGICA EN EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL PEREIRA, REGIÓN DE OPORTUNIDADES 2008-2011**

En concordancia con la valoración de la investigación pedagógica como factor portador de transformación educativa, la meta de cuatro líneas de investigación educativa y pedagógica propuesta en el Plan de Desarrollo Municipal (Concejo Municipal de Pereira, 2008), se apreció como una gran estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación por parte de la Administración Municipal, para ser institucionalizada por el Comité Municipal de Formación Docente. De hecho, posibilitaba hacer realidad la alianza estratégica Estado-academia-sector empresarial, al destinarse a fortalecer la capacidad institucional investigativa de las universidades locales y de la Escuela Normal Superior El Jardín de Risaralda, todas estas instituciones con asiento en el Comité Territorial de Formación Docente, Departamental de Risaralda y Municipal de Pereira.

No obstante, el mandamiento legal derivado del Plan de Desarrollo Municipal, el nivel autoritativo de la Secretaría de Educación propuso al gobernante local incluir en el Acuerdo 56 de

2010 del Concejo Municipal, modificador de las metas del Plan de Desarrollo, “disminuir la meta de las cuatro líneas de investigación a dos líneas de investigación educativa y pedagógica fortalecidas” (Concejo Municipal de Pereira, 2010), apoyándose en la información obtenida por el Área de Planeamiento Educativo de lo adelantado por el Comité Departamental de Formación Docente, donde se referencia que al auscultar la capacidad institucional investigadora instalada en las universidades locales y en la Escuela Normal se encontró que no tenían líneas de investigación educativa y pedagógica, sino dos proyectos de investigación.

Uno en la Escuela Normal Superior El Jardín de Risaralda y otro en la Escuela de Filosofía, de la Facultad de Bellas Artes y Humanidades, de la Universidad Tecnológica de Pereira (Comité Departamental de Formación Docente de Risaralda, 2009). Proyectos gestionados por el Comité Departamental de Risaralda, mas no por el Comité Municipal de Capacitación Docente de Pereira, en atención a que este se circunscribió a la formalización de la convocatoria de presentación de propuestas de capacitación por las universidades, sin el criterio de la investigación pedagógica y sin atender al mandato legal de la meta establecida en el Plan de Desarrollo Municipal.

Elisión encubierta en el informe de gestión de la Secretaría de Educación ante la corporación edilicia (Secretaría de Educación de Pereira, 2011), dando el parte de cumplimiento de la meta, haciéndola coincidir sutilmente con el número de proyectos de iniciación de los educandos en la investigación científica de la realidad ambiental, producto del convenio interinstitucional con la Universidad operadora del programa ONDAS MEN-COLCIENCIAS

La precaria capacidad institucional de la Secretaría de Educación para reconocer la importancia estratégica del fortalecimiento de la investigación pedagógica por parte de los centros de investigación educativa de los programas de formación inicial o de licenciaturas se debe a la debilidad institucional de la academia para administrar

institucionalmente la investigación educativa y pedagógica, a partir de líneas que articulen el conjunto de proyectos que tengan en común el campo de problemas de la formación y desarrollo de competencias en los contextos de vida de los educandos.

Problemas que una vez constituidos en objeto de investigación sirvan de evidencia para validar el diagnóstico del Proyecto Sesquicentenario de Pereira, al observar que la causa del débil reconocimiento de la ciudad en el nivel nacional e internacional, a pesar de su riqueza territorial y localización geoestratégica se debe a la “débil capacidad de los gobernantes y dirigentes en conocimientos y técnicas de planeación estratégica” (Orozco, G. & Gamba, G., 2010).

En este caso, para reconocer que si bien la administración municipal no tiene en sus deberes misionales hacer investigación sí debe, tal como se planteó en el Plan de desarrollo municipal, contribuir a la recreación de condiciones que encaminen a los centros de investigación de las universidades locales con programas de formación inicial docente, a disponerse para la construcción de líneas de investigación pedagógica, en el marco de los diagnósticos de los planes decenales nacional (Ministerio de Educación Nacional, 2006), y municipal de Pereira (Alcaldía de Pereira, 2007), y del plan territorial de formación inicial docente y de actualización de los docentes en servicio 2010, 2011( Secretaría de Educación Municipal, 2010).

Debilidad que conviene recabar relacionándola con la discusión acerca de las formas de organización de la investigación científica, desarrollada en el escenario de formulación del Plan Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Risaralda, cuando se cuestionó la objetivación del Plan a partir de proyectos de investigación; notando que estos, una vez ejecutados, vulneran la sostenibilidad de la investigación, por lo que se recomendó que, en la formulación del plan, este se objetivase “a través de la implementación de líneas de investigación garantes de la sostenibilidad en el tiempo del desarrollo de proyectos investigación que alimenten la “línea” con permanencia en

el tiempo de transformación de la realidad no deseada” (Gobernación de Risaralda-Colciencias, 2010).

Este vacío de institucionalización de la investigación pedagógica lleva a que la participación de los docentes en los procesos de investigación pedagógica, que deben estar presentes en los procesos de formación y actualización de docentes y directivos docentes, se desarrolle por iniciativa de algunos directivos docentes y docentes, como acontece en los casos de la Escuela Normal Superior El Jardín de Risaralda, con la investigación *Los desempeños básicos de los niños de preescolar y primaria*; de la Institución Educativa María Dolorosa, con la investigación *Desempeños Lingüísticos*; de la Institución Educativa Pablo Emilio Cardona, con el *Proyecto Iris* para niños invidentes; de la Institución Educativa Escuela de la Palabra, con el *Proyecto Visagrafia* para la población no oyente; de la Institución América Mixta, con el *Proyecto de Educación Inclusiva* para población discapacitada; y de las instituciones donde tienen presencia los programas “Geempa” y “Aceleración del Aprendizaje”.

Procesos investigativos pedagógicos y curriculares que han producido conocimiento socializado en textos ensayísticos, constitutivos de unidades de formación. Producción que no reconoce la Secretaría de Educación, y menos administra ni siquiera en el nivel del reconocimiento de las experiencias significativas, tal como lo propone el propio Ministerio de Educación, a fin de darlas a conocer a todo el sector educativo para que sirvan de referente para mejorar los criterios de acción práctica de la política municipal de calidad de la educación.

Desde esta consideración teórica y de los hechos fácticos procede establecer, por parte del Comité Territorial de Formación Docente, una política de investigación educativa y pedagógica para encauzar a las universidades con programas de formación inicial, junto con la Escuela Normal Superior, a fin de incorporar la investigación en los programas de formación inicial y de actualización

docente, con claras orientaciones pedagógicas, epistémicas e interdisciplinarias, construidas en el diálogo entre las facultades con programas de licenciaturas, la Escuela Normal Superior y los establecimientos educativos, como actores y autores de los procesos de formación inicial de docentes.

Con una política de investigación e innovación educativa que consolide la investigación educativa como actividad conjunta del Subsistema de formación inicial docente se posibilita romper las distancias de prestigio entre las instituciones, con el propósito de conducir al mejoramiento de los procesos de formación inicial, puesto que a través de la investigación sobre las realidades de las prácticas del aula, en correspondencia con la generación de conocimiento sobre la realidad educativa, se reconocerán los factores a intervenir y las estrategias de intervención.

Se requiere una política de investigación educativa y pedagógica que se proponga que la actividad investigativa tenga como característica el reconocimiento de un campo de problemas educativos y la búsqueda de soluciones, en la articulación de acciones de los distintos actores del Subsistema de formación inicial y de actualización de docentes y directivos docentes en servicio.

### **3. LA DIMENSIÓN PLANIFICADORA DEL PLAN TERRITORIAL DE FORMACIÓN DOCENTE DE PEREIRA Y ASESORA DEL COMITÉ MUNICIPAL DE CAPACITACIÓN DOCENTE**

La Ley General de Educación y sus decretos reglamentarios regulan las orientaciones y criterios para el desarrollo de programas de formación de educadores y de mejoramiento profesional. Estipula que todas las entidades territoriales formulen un plan de formación de educadores, que muestre la identificación y análisis de las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, innovación, investigación y cualificación de docentes y directivos docentes.



Igualmente, define la participación activa de las universidades, de las facultades de educación, de las escuelas normales superiores y de los centros especializados en investigación educativa, con sede o influencia en la respectiva entidad territorial, en los Comités Territoriales de Capacitación, encargados de asesorar la formulación y consolidación de los planes.

Los planes territoriales de formación docente se entienden como el conjunto de programas, proyectos, estrategias y acciones coordinadas que tienen como propósito el mejoramiento del desempeño profesional docente, a partir del desarrollo de competencias pedagógicas que le permitan a los docentes y directivos docentes intervenir de manera pertinente y relevante en la organización de los aprendizajes escolares. Representan la concreción de las políticas educativas de formación docente, en un determinado territorio y período específico, y comprenden las diversas acciones formativas que buscan responder al diagnóstico de necesidades de formación.

De acuerdo con lo anterior, y en consonancia con la política ministerial de institucionalización del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, en el ámbito de los subsistemas de formación inicial y continua, el propósito de su articulación llevó a que en la formulación del Plan Territorial de Formación Docente de Pereira se retomara la necesidad de concienciar la reestructuración de los programas de formación inicial y continua, a partir de los vacíos que se diagnosticaron en el Plan Decenal Municipal de Educación de Pereira 2007-2016, que contó con la participación de las instituciones formadoras. Allí se nota, además de la prevalencia de la formación disciplinar sobre la pedagógica, como el desarrollo curricular de ambas, de manera metafísica, esto es, por fuera del conocimiento de la experiencia educativa y pedagógica instalada en las aulas.

De esta manera, aunque la definición del Plan Territorial de Formación Docente de Pereira (2010) contó con la asesoría del Ministerio de Educación, dicho plan aún no se convalida con las

instituciones formadoras de docentes con representación en el Comité Territorial de Formación Docente, ni tampoco con el sector educativo, tal como se verifica en las actas del Comité Municipal de Capacitación Docente de Pereira durante los años 2010 y 2011; evidenciándose, así, una cultura administradora de lo público educativo centrada en el formalismo legal de la formulación del plan antes que en el sustancial de administrar a partir de lo planeado.

Colateral a la insubstancialidad planificadora del plan, este tampoco se ha constituido en el instrumento orientador de la inversión, hasta el punto de privilegiarse otras ofertas de capacitación, como los talleres de dirección educativa, propuesta por la Organización No Gubernamental (ONG), Empresarios por la Educación, que se formuló y ejecutó durante los años 2010 y 2011, sin conocer ni atender las necesidades diagnósticas identificadas en el Plan Territorial de Formación Docente de Pereira, sin intervenir en el espacio del Comité Territorial de Formación Docente, y menos sin destinarse al logro de las metas no cumplidas del Plan de Desarrollo Municipal ni tampoco las del Plan de acción 2011 del Plan Municipal de Formación Docente.

En términos generales, al privilegiarse una gobernabilidad excluyente de la academia y del espacio del Comité Territorial de Formación Docente, así como de las metas construidas en el Plan Decenal de Educación de Pereira, producto de una movilización social por la calidad de la educación, se puso en evidencia una práctica administrativa educativa elusiva de la coordinación participativa de acciones que permitan a las instituciones formadoras y a los docentes de formación inicial gestionar las opciones de formación y desarrollo profesional establecidas en los programas y proyectos de los Planes Territoriales de Formación Docente, pudiendo, por este medio, valorar la coherencia de las acciones de formación con las condiciones de la realidad local, regional y nacional.

Precariedad gubernativa en la institucionalización del Comité y del Plan territorial de formación

docente para asesorar y guiar la acción administrativa del desarrollo educativo en el campo de la formación docente, que se manifiesta como desarticulación entre el nivel gubernativo y los niveles técnico de la Secretaría y asesor del Comité de formación, reduciendo el organismo asesor y el plan de formación docente en formalismos legales. Debilitando la capacidad institucional para el logro de las metas de los planes de desarrollo municipal y de formación y actualización docente.

El informe final del proyecto se referenció otras prácticas relacionadas con la Meta del Plan de Desarrollo Municipal Pereira, *Región de Oportunidades*, de concretar 80 proyectos educativos institucionales en convenios de armonización curricular (Concejo Municipal de Pereira, 2008), así como la caracterización de la naturaleza de la Secretaría de Educación Municipal, de la función planificadora estratégica del desarrollo educativo territorial; el ejercicio de la autonomía territorial, universitaria y escolar, y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

En suma Lo más importante de la investigación fue comprender la necesidad de la profundización del principio constitucional de la centralización política-descentralización administrativa. Que impele superar el esquema de gobernabilidad territorial centrado en la visión unilateral y simuladamente participativa del gobernante y autoridad educativa de turno, para que se posibilite auténticamente la participación de los actores sociales, académicos y educativos en los procesos de planeación, presupuesto, programación y ejecución de la política educativa, articulando los planes territoriales a las metas propuestas en los planes decenales de educación, posibilitando así el tercer nivel de legitimación política de la reforma educativa de las competencias.

Participación legitimadora extensiva, incluso hasta los procesos de fiscalización y rendición pública de cuentas, y de responsabilidad social pública, colectiva-individual. Inclusión de los actores y autores del hecho educativo que institucionalice el principio del control social, encauzado a fortalecer la capacidad intersectorial

para asegurar el cumplimiento del mandamiento constitucional y legal públicamente legitimado. Inclusión dinamizada a partir del establecimiento participativo de criterios orientadores de la planeación participativa, hoy función exclusiva y excluyente del actor autoritativo estatal.

En el caso de la Secretaría de Educación de Pereira este reto se objetivó como des-administración gestada por la separación burocrática entre el nivel autoritativo y el técnico planificador y pedagógico, puesto que el Equipo Técnico de la Secretaría de Educación de Pereira ha venido elaborando propuestas técnicas para el direccionamiento estratégico de la calidad de la educación por parte del nivel autoritativo, sin que este haya asumido su institucionalización.

Así lo evidencian los registros de los documentos: “Marco general para una política municipal de calidad” (Secretaría de Educación Municipal, Área de Planeamiento Educativo, 2009); Propuesta de estrategia para el desarrollo del “Marco general para una política municipal de calidad” (Secretaría de Educación Municipal, Área de Planeamiento Educativo, 2010); “Plan de Apoyo a la Escuela Normal Superior *El Jardín de Risaralda*” (Secretaría de Educación Municipal, Área de Planeamiento Educativo, 2011), que buscó convertir la Normal en institución aliada de la Secretaría de Educación para implementar la política municipal de calidad y de formación de maestros de preescolar y primaria, así como para la actualización de los maestros en ejercicio de preescolar y primaria; y finalmente, en el Plan Territorial de Formación de Docentes y Directivos Docentes 2010-2011.

La causalidad de este desencuentro entre el nivel autoritativo y el técnico se explica en la proclividad del nivel autoritativo por una gobernabilidad territorial excluyente de la argumentación técnico pedagógica, llegando al extremo de declinar la obligación legal de administrar el direccionamiento estratégico, optando en su lugar por instrumentalizar a la Secretaría de Educación para atender actividades secundarias de nómina y movimientos docentes, atendiendo intereses políticos particulares, apoyándose en criterios

cuantitativos eludiendo los cualitativos establecidos por el Ministerio de educación.

Aplazada la necesidad de asegurar los factores dinamizadores de la calidad de la educación se postergó con ella la posibilidad para que los proyectos educativos institucionales trascendieran del formalismo legal para convertirse en guías de acción práctica institucional para la resignificación curricular y la incorporación al currículo de los programas pedagógicos transversales del Ministerio de Educación y del Plan de Desarrollo Municipal y, en su contexto, la institucionalización de un sistema de evaluación de los desempeños académicos que posibilite el mejoramiento continuo a partir de la toma de decisiones en la administración pedagógica de los procesos educativos y alcanzar la calidad educativa.

## CONCLUSIONES

El análisis situacional de la administración descentralizada de los procesos de formulación e implementación de una política territorial para contextualizar la política nacional de calidad de la educación y de su componente central “la formación docente” permite denotar que, si bien es cierto que se han operado transformaciones importantes en la política educativa nacional y en sus programas pedagógicos y de formación docente, en el nivel administrativo descentralizado persisten dificultades derivadas de la falta de decisión autoritativa sobre los desarrollos propuestos por el nivel técnico para articular las políticas educativas del nivel nacional.

Desfase que no sólo validó la tesis de la administración vertical o estadocéntrica como causal de este desencuentro, sino la falta de responsabilidad moral y legal del nivel autoritativo de la administración municipal con el principio constitucional de la descentralización administrativa de la política nacional, afirmando la validez del diagnóstico del proceso de prospectiva de ciudad que adelantan las fuerzas vivas de la ciudad de Pereira al notar la “baja capacidad de gobernantes, funcionarios y líderes, en ciencias y técnicas para

planear, gobernar y administrar hacia la inclusión, la gestión del conocimiento y la endogenización del desarrollo” (Alcaldía de Pereira, 2010).

Desde luego, tampoco se puede pasar por alto el hecho de que el Ministerio de Educación, al certificar al Municipio de Pereira, no instituyó condiciones para la administración del apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educativos de los proyectos educativos institucionales, reduciendo *La Certificación* al desarrollo funcional de actividades administrativas secundarias nómina, movimiento de docentes y destinación de recursos a los fondos de servicios educativos sin criterios técnico pedagógicos por la inoperancia de los proyectos educativos institucionales.

Lo anterior, expresa discontinuidades entre la política educativa nacional y su administración en el nivel territorial, imposibilitando la formación y desarrollo de la competencia pedagógica de directivos y docentes para hacer frente a las realidades en el contexto de su ejercicio profesional, situación que trae, como consecuencia, dificultades en el campo de la organización de los desarrollos de las competencias en los desempeños de los escolares, puesto que el docente no ha internalizado el sentido de este acercamiento teórico, sus procedimientos y finalidades, en su experiencia de formación.

Esta carencia, de igual manera, repercute en la actuación de los estudiantes en las evaluaciones (pruebas Saber 5.º, 9.º y 11.º y en las pruebas Saber Pro), y finalmente, son evidentes las dificultades del propio docente para una actuación consciente y exitosa en los procesos de evaluación docente, definidos en el nuevo estatuto docente (selección para ingreso, evaluación del periodo de prueba, evaluación periódica anual de desempeño y de competencias para el ascenso en el escalafón o la reubicación salarial).

Conducta extensiva a otras estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación como *La sistematización y socialización de experiencias significativas*, perdiendo de vista que reconocer el esfuerzo que día a día realizan maestros, directivos

y establecimientos educativos por mejorar la calidad de la educación no solo es un deber moral del Estado sino una obligación legal, encaminada, además, a la dignificación de la labor docente. Estrategia de reconocimiento de la labor docente y de mejoramiento de la calidad de la educación que no se implementó por el nivel autoritativo de la Secretaría de Educación en el anterior cuatrienio, a pesar de ser política nacional y de estar consignada en el Plan Decenal Municipal de Educación de Pereira y en el Plan Territorial de Formación Docente.

Optando por persistir en invertir en programas metafísicos formulados por agentes sin reconocida idoneidad pedagógica y por fuera de la experiencia docente, sin indicadores de impactos en la calidad de la educación, puesto que se trata de programas que no atienden *in situ* las necesidades del contexto del aula identificadas.

Prácticas administrativas metafísicas, incomprensibles e injustificables desde el punto de vista legal y moral, que postergan en el tiempo la recreación de condiciones para apropiarse del sistema educativo no como suma de niveles educativos yuxtapuestos, sino como un sistema, donde sus rutinas administrativas y pedagógicas se constituyen efectivamente en la ruta indicada para posibilitar la pertinencia de sus relaciones curriculares y su relevancia con las demandas del entorno socio cultural y productivo.

Corolario del empoderamiento del centralismo administrativo por parte del nivel autoritativo es el aplazamiento del encauzamiento de la autonomía educativa territorial, escolar y universitaria para buscar el *télos* de la formación integral a asumir administrativamente como una responsabilidad y obligación del Estado y una responsabilidad de la sociedad y la familia

Avance jurídico perfilador del tránsito de la gobernabilidad a la gobernanza. Esto es, del empoderamiento de la relación vertical entre la administración del Estado y la ciudadanía, hacia una relación horizontal entre los actores oficiales, sociales, académicos y educativos, que permanece

en estado ideal, sin impactar la participación estamentaria autónoma en los procesos de planeación, presupuesto, programación, ejecución de la política educativa y de responsabilidad social pública, colectiva-individual, por cuanto aún no se re significa la práctica administrativa metafísica de la gobernabilidad ni se apropia la significancia conceptual de la gobernanza propia de la administración pública autonomista.

Urge posicionar como alternativa a la centralización administrativa por formatos, propia de la gobernabilidad, la gobernanza, que se fundamenta en la administración argumentativa (Hood, C. & Jackson, M., 1997), de la formación integral por competencias. La que demanda dilucidar el problema de la filosofía de la educación y de la administración de su desarrollo desde la argumentación administrativa de la relación medios-fines.

Práctica administrativa interpelante de la macrocompetencia lingüística, con la cual acceder a los discursos humanísticos, científicos y artísticos que fundamentan una filosofía de la educación asumida en la práctica como acción comunicativa; empoderadora del principio del discurso (Habermas, J., 2005), connotante del sentido deliberante de la praxis administrativa autonomista de una función pública educativa asociada a los valores y principios constitucionales de la formación integral y a los fines del desarrollo humano, social y productivo del Estado educador colombiano.

Restablecer la importancia de las filosofías administrativas de lo público educativo a fin de desbordar la visión factual administrativa de la racionalización educativa *tayloriana*, centrada en la finalidad del control a la eficiencia financiera, sin arreglo a los fines de la formación integral, elusiva de la construcción de estrategias argumentativas para una persuasión fundada en la reflexión de la experiencia administrativa de lo público educativo. Vacío llenado “con metáforas de economía y gerencia, cuyos argumentos se apoyan únicamente en la magia de los números, para una interpretación que no problematiza el fondo social y público de la administración (Hood, C. & Jackson, M., 1997) educativa.”

Relievar, desde el posicionamiento de la gobernanza, la idoneidad metodológica de la reconstrucción trilemática de la filosofía práctica (Mejía, O., 2005), puesto que al entrañar el supuesto de la administración argumentativa autónoma posibilita, a través de un proceso de ensayo y error evaluado, avanzar en términos de eficacia social y, por consiguiente, en la acción legitimadora de la hipotética validez jurídica de la educación por competencias.

Finalmente, procede relievar, al caracterizar el problema de la des-administración pública de la garantía del derecho social fundamental a una educación de calidad como un problema de moralidad pública, que la sociedad colombiana puede concienciar el problema en términos de legitimidad política del Estado educador colombiano e incapacidad administrativa autónoma del modelo de la gobernabilidad, para transformar las prácticas morales, políticas y educativas de sus operadores. Es a través de la disposición de la voluntad colectiva para controlar la administración autónoma de la hipotética validez jurídica de la normatividad educativa de las competencias, como se encauza la administración pública del derecho social fundamental a una educación de calidad en términos de eficacia social.

Legitimidad política del Estado educador demandante de un cambio de estrategia, puesto que fue evidente que no existió el interés ni la voluntad política durante el cuatrienio objeto de este estudio para diseñar políticas de desarrollo social estructuradas, coherentes, con la visión de presente y futuro que dispusiera la sociedad y comunidad educativa de Pereira (Alcaldía de Pereira, 2007).

## REFERENCIAS

Alcaldía de Pereira, (2007). *Plan Decenal Municipal de Educación 2007-2016*. Pereira.

Alcaldía de Pereira, (2010). *Prospectiva de ciudad de Pereira. Análisis situacional*. Documento digital.

Tomado del diagnóstico del proyecto Sesquicentenario de Pereira.

Comité Departamental de Formación Docente de Risaralda, (2009). *Actas de Marzo y Abril*. Pereira.

Concejo Municipal de Pereira, (2008). *Plan de Desarrollo Municipal "Pereira, Región de Oportunidades", 2008-2011*.

Defensoría del Pueblo. (2003). *El derecho a la educación. En la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Gobernación de Risaralda-Colciencias (2010). *Plan Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Pereira

Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez*. Madrid, España: Ed. Trotta.

Hood, C. & Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Ed. FCE.

Mejía, O. (2005). *Teoría política, democracia radical y filosofía del derecho*. Bogotá: Editorial Temis.

Ministerio de Educación Nacional, (2006). *Plan Decenal Nacional de Educación 2006-2015*. Bogotá

Orozco, G. & Gamba, G. (2010). *Proyecto Sesquicentenario de Pereira (Diagnóstico)*. Pereira

Secretaría de Educación de Pereira, (2011). *Informe de gestión ante el Concejo Municipal*. Pereira.

Secretaría de Educación Municipal, (2010). *Plan Territorial de Formación y Actualización de Directivos Docentes y Docentes 2010-2011*. Pereira.

Secretaría de Educación Municipal, Área de Planeamiento Educativo (2009). *Marco general para una política municipal de calidad*. Pereira.

Acuerdo 56 de 2010. Concejo Municipal de Pereira.

Decreto 583 de 2006. Alcaldía de Pereira.

Ley 115 de 1994.

Resolución 2494 de 2002. Ministerio de Educación Nacional.