

Política educativa en Colombia y autonomía en la práctica docente

Educational policy in Colombia and autonomy
in teaching practice

 **Orlando Medina Cobo**¹

Resumen

En este escrito se analiza la política educativa en Colombia, específicamente los referentes curriculares de calidad, las pruebas estandarizadas nacionales y su influencia en la práctica del docente de la educación básica y media. Para este propósito se realiza una revisión de los documentos que tienen incidencia en la dinámica institucional y en la práctica pedagógica, analizando las características, la finalidad, los aportes y las limitaciones en el ejercicio de la docencia. Esta revisión y análisis evidencia el condicionamiento y direccionamiento progresivo de la práctica del docente con referentes curriculares universales surgidos a partir de la Ley General de Educación de 1994, así como con la implementación progresiva en varios niveles educativos de las pruebas estandarizadas nacionales.

Palabras clave: Política educativa; práctica docente; autonomía docente.

Abstract

This paper analyzes the educational policy in Colombia, specifically the curricular referents of quality, the national standardized tests and their incidence in the

¹ Doctor en Educación, Magister en Educación, Licenciado en Biología y Química (Universidad del Valle). Docente en la Institución Educativa Escuela Superior Normal Farallones de Cali. Docente Universidad del Valle. Miembro del grupo interinstitucional de investigación Ciencia, acciones y creencias (categoría A – MIN-Ciencias). Email: orlando.medina@correounivalle.edu.co

practice of teachers in elementary and middle school. For this purpose, a review of the documents that have an impact on the institutional dynamics and pedagogical practice is made, analyzing the characteristics, purpose, contributions and limitations in the teaching practice. This review and analysis evidence the progressive conditioning and direction of the teacher's practice with universal curricular references arising from the General Education Law of 1994, as well as with the progressive implementation of national standardized tests at various educational levels.

Keywords: Educational policy; teaching practice; teacher autonomy.

1. Introducción

La principal idea que moviliza el desarrollo del siguiente artículo es la autonomía docente y su relación con las políticas educativas en Colombia, para lo cual es necesario revisar los documentos que han surgido en la última reforma educativa en el país que tiene su punto de partida con la Constitución política de 1991. En el documento se describen algunos referentes fundamentales de política educativa entre los que se encuentran normas y orientaciones de tipo curricular que inciden en la práctica del maestro y sobre esta descripción se asume una posición sobre la afectación en la dinámica educativa y la autonomía del docente.

Después de la Constitución de 1991 surge la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), con la que se precisan los elementos claves sobre la educación y se sientan las bases para que posteriormente emerjan orientaciones de tipo curricular, de organización de las instituciones educativas y de evaluación. Las entidades oficiales han construido progresivamente una serie de normas y orientaciones educativas aplicables a diferentes modalidades y niveles de educación que se mantienen hasta la fecha y esta estructura compleja de cambios corresponden a la reforma educativa vigente.

Es necesario precisar en este documento qué es una reforma educativa, porque es un concepto que puede abarcar diversos significados que dependen de los intereses políticos e ideológicos que permitieron su creación y los fundamentos

pedagógicos que lo componen (Carbonell, 1996). Se comparte la noción de Zaccagnini (2002) al referirse a un cambio estructural en el sistema educativo y esta transformación implica cambios a nivel curricular, de planes de estudio y de organización de instituciones, los cuales tienen como propósito modernizar la dinámica educativa en las instituciones en relación con el mejoramiento de la calidad educativa en aspectos como la enseñanza, el rendimiento académico y la disminución del fracaso escolar. Una reforma educativa necesariamente se encuentra estructurada con base en las particularidades sociales, económicas y culturales de un país.

Antes de abordar los elementos puntuales de la política educativa en Colombia en relación con la autonomía docente en los niveles de educación básica y media, se considera pertinente desarrollar una idea general sobre la reforma educativa anterior y su incidencia en el ejercicio de la docencia.

2. La autonomía docente en la reforma educativa anterior

La anterior reforma educativa surge en la década de 1970 y se extiende hasta los primeros años de la década de 1990, con la cual se obtiene el aumento de cobertura educativa en básica primaria y secundaria. Uno de los propósitos centrales de estas políticas es establecer un sistema educativo más eficiente, por lo tanto, una de las medidas que resalta es la promoción automática con la finalidad de mejorar los índices de promoción y retención de estudiantes en el sistema educativo.

En cuanto a la práctica del docente, Medina (2022) destaca que las orientaciones educativas generadas por entidades gubernamentales se sustentaron teóricamente en modelos educativos conductistas, en los cuales el currículum por objetivos fue el referente para el desarrollo de la planeación e implementación de procesos formativos. Entre los elementos claves para transformar la educación se encuentra la actualización del currículo, la formación continua de maestros y el desarrollo y distribución masiva de materiales educativos (Ferrer, 2004). Cabe destacar que las políticas educativas que se presentan en estas dos décadas se encuentran en un marco de eficiencia del sistema educativo y de rendición de cuentas al Estado.

Una de las características fundamentales de las orientaciones educativas generadas por el Estado, específicamente las de naturaleza curricular es la planificación mediante taxonomías específicas de objetivos que se centran en la obtención de resultados. El currículum por objetivos y la búsqueda por la eficiencia genera que el docente sea un ejecutor de las guías que proporciona el Estado, por lo tanto, su autonomía y el desarrollo intelectual y profesional se vienen a menos porque este tipo de propuestas se fundamenta en lo técnico (Bonilla Cubides, 2006). La propia dinámica de los currículos planificados por objetivos se orienta al cumplimiento de lo programado, quedando de lado reflexión sobre los procesos que permiten alcanzar estos resultados, situación que va en detrimento de la autonomía del docente.

La tecnología educativa como referente teórico para la educación en las décadas del 1980 y 1990 se caracteriza tal como lo manifiesta Gimeno Sacristán (2010) por hacer culto a la eficiencia, lo cual se sustenta en que la escuela es una institución social constituida y mantenida por la sociedad que debe rendir cuentas a esta. En esa cultura de rentabilidad, en la que se desarrollaron valores fundamentales de una sociedad industrial y tecnificada, la autonomía institucional y en ella la del maestro quedó relegada a un segundo plano, porque la educación se convirtió en una forma utilitaria de formar ciudadanos bajo una norma establecida. La escuela se convierte en una fuente muy importante de formar y proporcionar mano de obra a una sociedad con un rápido crecimiento industrial.

Las dificultades que generó esta forma de entender la educación en cuanto a la promoción de procesos de formación homogéneos, aplicables a contextos y personas diversas, ocasionó progresivamente la promoción de diferentes teorías y modelos para resignificar estos métodos de educar. Otro aspecto que se tienen en cuenta son los cambios presentes en la sociedad a nivel mundial y esto conlleva a propuestas educativas de diferente índole entre las que se encuentran la educación por competencias que es un referente fundamental de la nueva reforma educativa en el país.

3. Cambio de política educativa en Colombia

Finalizando el siglo XX, Colombia, como muchos otros países de Latinoamérica, se enfrenta a grandes cambios que ocurren a nivel mundial, los cuales serían el punto de partida para generar transformaciones en diferentes ámbitos de la sociedad y el campo educativo no fue la excepción (Pardo, 2000). En la segunda mitad de este siglo, una de las grandes problemáticas del sistema educativo colombiano fueron los altos índices de analfabetismo, por lo tanto, varios programas se orientaron a la cobertura básica educativa, mejorando el país significativamente en esta problemática.

Las dos últimas décadas del siglo anterior presentan cambios ligados a procesos de tipo económico entre las que se encuentran las nuevas formas de producción y las relaciones comerciales que se establecen entre los países, es decir que la globalización genera nuevos retos a las sociedades y por lo tanto a los sistemas educativos. Otros factores importantes son el desarrollo de nuevas tecnologías, la producción exponencial de conocimiento y los medios cada vez más eficaces para comunicar esta información. Progresivamente la sociedad tiene mayor acceso a diversas fuentes de información, transformando diferentes aspectos de la dinámica social, cultural, laboral de las comunidades.

Teniendo en cuenta las diferentes transformaciones que se han venido dando desde hace por lo menos tres décadas, surge la necesidad de reevaluar los procesos educativos de tipo enciclopédico, centrados en contenidos desconectados de la realidad. La transformación de la escuela tradicional hacia una educación orientada al estudiante y al desarrollo de aprendizajes es el propósito central de la educación actual.

Una de las particularidades de la sociedad contemporánea es la producción constante y cada vez mayor de información, la cual se duplica cada cuatro años, situación que demuestra que los saberes en los campos de conocimiento son dinámicos. La sociedad de la información ha venido en auge a partir de 1975 y se ha extendido hasta nuestros días. En la sociedad de la información o del conocimiento, la principal actividad de los seres humanos está relacionada con la obtención, análisis y comunicación de la información. A partir de las últimas dos

décadas del siglo anterior hasta el presente se han modificado drásticamente las dinámicas de la sociedad, por lo tanto, es necesario revisar el papel de la escuela y su función en la actualidad (Pérez Gómez, 2011).

Las políticas educativas y las reformas que emergen de las mismas tienen como finalidad la actualización del sistema educativo, por lo tanto, la labor de la escuela debe ir a la par de los cambios que se presentan en la sociedad. Además, debe promover en los educandos las competencias necesarias para adaptarse y transformar la realidad. Bajo esta premisa, la educación debe trascender la formación fundamentada en la memorización de contenidos, porque esta información los estudiantes pueden encontrarla mediante diferentes tecnologías, entre ellas internet. La transformación de la escuela se orienta a promover saberes y conocimientos en los estudiantes que tengan sentido en la vida real y que se deben desarrollar en su tránsito por el sistema escolar.

Progresivamente los países adoptan y adecuan un enfoque educativo centrado en el desarrollo de competencias que surge de las demandas internas como externas y de en un mundo cada vez más globalizado. La educación por competencias se promueve inicialmente por organismos multilaterales entre los que se encuentran dos proyectos fundamentales: el primero es el proyecto tuning impulsado por la Unión Europea (González y Wagenaar, 2003) y posteriormente el proyecto DeSeCo (definición y selección de competencias) (Rychen y Salganik, 2002; OCDE, 2005) promovido por la organización para la cooperación y el desarrollo económico.

4. Las políticas educativas actuales en Colombia

La reforma educativa actual en Colombia inicia con la Constitución de 1991 en la que se plasman aspectos generales del marco político y normativo sobre la reestructuración del sistema educativo nacional. Cabe recordar que esta Constitución proviene de un movimiento social muy fuerte en 1990 generando la aprobación de una nueva Constitución política con la finalidad de transformar muchos elementos estructurales de la sociedad colombiana, entre ellas la educación.

La Constitución de 1991 fue el punto de partida para que posteriormente se expidieran una serie de normas de naturaleza específica entre las que se encuentran la Ley General de Educación, la Ley 60 de 1993 que precisa distribución de competencias de las entidades territoriales y recursos para el sistema educativo y salud, la Ley 30 de 1992 sobre la organización de la educación superior y la Ley 715 de 2001 para la distribución de recursos y otras disposiciones para prestar los servicios de educación y salud. En este marco normativo aparece el Decreto 1278 de 2002 de profesionalización docente, con el que se estipulan los mecanismos de ingreso y ascenso en el magisterio.

Uno de los aportes más importantes en la organización de las instituciones educativas es del Decreto 1860 de 1994 con el que se precisa todo lo pertinente sobre la elaboración y puesta en práctica en cada institución de un proyecto educativo institucional (PEI) que surja de la participación colectiva de la comunidad educativa, en el que se exprese cómo alcanzar los fines de la educación definidos en la Ley General de 115 de 1994, teniendo en cuenta las particularidades del contexto en aspectos sociales, económicos y culturales. El PEI promueve un equilibrio entre lo propuesto por la política educativa, en particular por la Ley General de Educación con el horizonte educativo que debe construir cada institución de acuerdo con su particularidad; por lo tanto, es un diálogo entre los fines generales que orientan la educación del país con los propósitos formativos específicos institucionales.

El PEI es la carta de navegación de las instituciones educativas en la que se precisan los elementos fundamentales de su organización y funcionamiento. En este documento se encuentran elementos de tipo técnico organizativo entre los que están el reglamento para docentes y estudiantes, el sistema de gestión, los recursos docentes y didácticos y también el modelo pedagógico institucional. Este documento posibilita al colectivo docente la construcción de los fundamentos y principios educativos que orientan los procesos formativos en la institución.

Un elemento fundamental de la autonomía institucional corresponde a la articulación de áreas obligatorias y fundamentales con las áreas construidas por la institución de acuerdo con la especialidad formativa ofertada. Es necesario precisar

que las instituciones tienen énfasis en la formación y esta especialización se fundamenta en la elaboración de áreas o disciplinas. En el marco del PEI, la estructuración del plan de estudios, así como el desarrollo de los procesos educativos en todas las áreas se construye con la participación asociativa de docentes y directivos docentes, es decir que las estrategias, modelos y recursos que el docente utiliza en su práctica educativa son construcciones compartidas y democráticas con un importante nivel de potestad del gremio. Sobre la autonomía institucional, el artículo 77 de la Ley General de Educación manifiesta lo siguiente:

Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional. (p. 17)

Es necesario precisar que la autonomía de la institución y en particular del docente no se refiere a la actuación individual al azar, porque el desempeño de un profesional de la educación sin tener un norte definido genera prácticas sin sentido. La autonomía del colectivo docente tiene un componente social muy importante que en términos de Piaget (1977) se refiere a que cada persona salga de su egocentrismo para colaborar entre sí y construir colectivamente bajo unas reglas comunes. La producción individual del docente contribuye a la construcción general, por lo tanto, en estos procesos es de gran importancia buscar mecanismos que posibiliten acuerdos que se concreten en propuestas y acciones.

La institucionalización del PEI a nivel nacional posibilita la reflexión, el análisis y la construcción colectiva de un plan educativo por parte de docentes, directivos docentes y comunidad en general. Es una oportunidad de pensar la educación y concretar los mecanismos que puedan generar transformaciones posibles en las instituciones educativas y en los territorios. El gran reto es construir redes entre maestros y directivos docentes que permitan inicialmente diagnosticar y caracterizar

la institución educativa para generar el horizonte formativo con una identidad específica de acuerdo con el sujeto educable y al contexto. Posteriormente surgen orientaciones educativas de tipo curricular que tienen una incidencia en la organización del plan de estudios y en la organización de las disciplinas para la estructuración de planes de área y de aula.

A continuación, se realizará una revisión documental de los principales referentes curriculares y la fundamentación teórica de las pruebas estandarizadas nacionales con la finalidad de precisar la finalidad, los alcances y las limitaciones en la práctica docente.

5. Orientaciones curriculares: Desde los lineamientos curriculares hasta las mallas de aprendizaje

La primera orientación para el diseño curricular surgida a mediados de la década de 1990 son los lineamientos curriculares en los que se concretan los fundamentos teóricos y la filosofía educativa para las áreas obligatorias del plan de estudio y para la educación en preescolar. Uno de los elementos destacables en este documento es la apuesta a la educación por procesos que se fundamentan en el racionalismo y el relativismo. En la perspectiva racionalista, el individuo que aprende es un agente activo en la construcción de su propio conocimiento y esta apropiación depende de las relaciones con las demás personas. El relativismo es una corriente filosófica que valora las diferentes formas como puede comprenderse la realidad en el que tiene un valor importante tanto el objeto como el sujeto (Lozano y Ramírez, 2005).

Los lineamientos curriculares para las diferentes áreas son documentos de tipo pedagógico, epistemológico y curricular, que sirven de base para que las instituciones educativas construyan planes de estudio para las áreas obligatorias y fundamentales definidas por la Ley General de Educación. Esta orientación curricular se convierte en el primer referente del que disponen las instituciones educativas y los maestros para el desarrollo de sus propuestas educativas en las áreas específicas. Una característica de este documento es que inicialmente no sugiere el objeto de conocimiento disciplinar o los contenidos por área que se deben

desarrollar en el aula, ni tampoco las metodologías y estrategias con las cuales se podrían realizar los procesos formativos. En este sentido, el documento tiene como finalidad la fundamentación teórica para la educación de un área de conocimiento específica bien sea matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales o lenguaje. El documento es un referente importante para pensar la educación de un área específica sin caer en el tecnicismo de proporcionar la ruta sobre el qué y el cómo enseñar.

En un primer momento la Ley General de Educación de 1994, el Decreto 1860 de 1994 y los lineamientos curriculares para las áreas obligatorias y fundamentales no proporcionaron los contenidos disciplinares que se deberían desarrollar en las instituciones educativas, situación que inicialmente generó una gran dificultad sobre la labor del docente (Molano, 2011). Con el cambio de políticas educativas se pasó a posiciones extremas, porque en la reforma educativa anterior, la práctica del docente se desarrolló con base en las orientaciones y guías dispuestas por el Ministerio de Educación Nacional. Cabe recordar que la sustentación teórica fundamentada en modelos de tipo tecnológico y conductista no permitieron al docente pensar su práctica y por lo tanto construir propuestas educativas que fueran pertinentes a los contextos y a los estudiantes.

La Ley General de Educación inicialmente genera posibilidades de promover prácticas educativas ajustadas al contexto, y en ese caso el colectivo docente tuvo la oportunidad de construir lo que se debería desarrollar en el aula y cómo hacerlo. No obstante, la inercia de la que venía el magisterio al desempeñar una función de tipo técnico dificultó inicialmente que se pudiera producir los currículos como producción colectiva en las instituciones educativas. En un determinado momento la federación colombiana de educadores (FECODE), el sindicato más grande de maestros en el país, solicitó al MEN una pauta o guía sobre cómo llevar a cabo los procesos educativos (Molano, 2011).

En la petición de FECODE sobre una orientación más precisa para el desarrollo de las prácticas educativas es evidente que el magisterio después de alcanzar un gran logro sobre la autonomía institucional y en el desempeño de la labor docente se abdicó a dicha conquista. Posteriormente surgen otro tipo de

orientaciones curriculares de naturaleza técnica donde se indica lo que se debe desarrollar en las diferentes áreas y los niveles de formación. El cambio progresivo en la política educativa se orienta a procesos educativos de mayor direccionamiento por el Estado y en gran parte se pierde la autonomía para pensar los saberes que se consideran necesarios de acuerdo con las áreas definidas por la Ley General de Educación.

Una década después de la aparición de los lineamientos curriculares, surgen una orientación curricular complementaria, los estándares básicos de competencias. Este nuevo referente es producto del surgimiento del enfoque educativo por competencias que inicia en la primera década del siglo XXI y es adoptado por varios sistemas educativos nacionales. Los promotores de esta iniciativa educativa fueron organizaciones como la Unión Europea y la OCDE, ambas tienen funciones de tipo político y económico con un interés en el desarrollo de las naciones. El discurso educativo por competencias proviene de organizaciones que aglutinan un número importante de naciones, generan pautas en las políticas públicas entre las que se encuentran las del campo educativo.

En el contexto nacional, los fundamentos teóricos de los estándares básicos de competencias se construyen con base en los lineamientos curriculares y en teoría son un complemento y un apoyo al trabajo que vienen realizando los docentes en la institución educativa. Uno de los propósitos de este referente educativo es superar prácticas educativas tradicionales sustentadas en la transmisión y memorización de contenidos disciplinares, por una educación que permita a los estudiantes apropiarse saberes fundamentales y darles uso en diferentes situaciones, acciones que están ligadas a la comprensión. Estos dos referentes curriculares y de calidad se orientan a promover aprendizajes en los estudiantes, por lo tanto, facilitan a las instituciones educativas y en particular a los docentes organizar e implementar propuestas educativas de acuerdo con la escolaridad y a las áreas del plan de estudio.

El MEN (2006) expresa que los estándares básicos de competencias son una guía para el diseño del currículo, el plan de estudios, los proyectos escolares, la producción de textos escolares y materiales que sirven de apoyo educativo, así como

en la elaboración y desarrollo de programas orientados a la formación inicial y continua de maestros. Con el tiempo esta guía ministerial se ha convertido en documento base para el desarrollo de planes de área y planes de aula en algunas disciplinas en la educación básica primaria, secundaria y media.

A diferencia de los lineamientos curriculares, los estándares básicos de competencias le permiten al docente desarrollar una propuesta curricular por área con base en referentes comunes entre los que se encuentran los estándares para conjuntos de grados y las competencias para cada disciplina. Estos dos documentos proporcionan al docente una base fundamental para pensar la práctica teniendo en cuenta tanto lo que pretende la política educativa adaptable a los estudiantes y sus contextos para trascender prácticas educativas tradicionales. La gran pregunta que surge es si las competencias, los estándares, los componentes de las disciplinas entre otros elementos estructurantes de este referente educativo limitan la autonomía del docente teniendo en cuenta que las condiciones de los territorios son particulares y diversas desde el punto de vista social, cultural y económico.

Uno de los aspectos destacables de los estándares básicos de competencias es su propósito de mejoramiento de la calidad de la educación (MEN, 2006). En el campo educativo referirse a calidad educativa tiene diferentes conceptualizaciones dependiendo del discurso educativo e incluso de los intereses personales de quien lo emite. En este caso la calidad educativa en los fundamentos conceptuales de los estándares básicos de competencias tiene dos elementos fundamentales: el primero orientado a la eficiencia del sistema educativo en cuanto al acceso, retención, promoción, repitencia y deserción de estudiantes, con el cual se busca una mayor cobertura de la educación en básica en primaria, secundaria y en la media. El segundo se encuentra relacionado con la educación y el desarrollo de los países, que tiene una connotación mundial porque se refieren a la formación de ciudadanos en competencias y valores necesarios para vivir y convivir en una sociedad cambiante con un alto grado de incertidumbre (Medina, 2019).

La noción de calidad educativa se encuentra en el discurso de la OCDE y la Unión Europea, organizaciones que consideran el desarrollo de los países, dependientes de los avances en el sistema educativo. En Colombia las políticas

educativas se han centrado en la calidad de la educación sobre elementos que inciden en las dinámicas institucionales y en los procesos formativos como el currículo y la evaluación, los recursos y prácticas pedagógicas, la formación inicial y continua de maestros y la organización escolar, considerados entre otros factores de relevancia para la transformación educativa del país.

Uno de los interrogantes recurrentes cuando aparecen orientaciones curriculares o referentes de calidad como los lineamientos curriculares y los estándares básicos de competencias es la tensión entre si son una guía y apoyo para las instituciones educativas y la labor del maestro o si restringen el desarrollo de prácticas educativas diferenciadoras de acuerdo con las particularidades específicas de las comunidades educativas y sus contextos.

La autonomía institucional y de los docentes se encuentra en los límites de las orientaciones concretas generadas por Estado, por lo tanto, la práctica educativa se desarrolla con base en la interpretación y desarrollos de los docentes en las instituciones educativas a partir de las disposiciones estatales. La gran dificultad de la implementación de estas orientaciones educativas pasa por muchos factores entre ellas, no tener en cuenta en su construcción a los docentes que las implementarían y por lo tanto desconocen la realidad de los contextos y la heterogeneidad de los diferentes territorios y comunidades. Posteriormente surgen nuevos referentes curriculares o de calidad que buscan direccionar más la labor del docente.

En el 2016, el MEN presenta la versión final de los derechos básicos de aprendizaje (DBA) para las áreas obligatorias definidas por la Ley General de Educación y también para la educación preescolar. En ese mismo año aparece una primera versión de las mallas de aprendizaje que son un documento complementario a los de DBA, los cuales se articulan a los lineamientos curriculares y los estándares básicos de competencias (MEN, 2017). La tarea de las instituciones educativas es integrar los cuatro referentes en el desarrollo de planes de área y planes de aula, situación que implica comprender cada uno de esos documentos y establecer relaciones entre los mismos para construir propuestas educativas que

respondan a su vez a las particularidades de la institución educativa y los estudiantes.

En la fundamentación teórica de los DBA, el MEN (2016) los define como un conjunto de saberes fundamentales con los cuales se pretende promover la equidad educativa en el país para la formación de niños y jóvenes. La educación como derecho fundamental se encuentra expresado en la Ley General de Educación y con base en este referente normativo se precisan los saberes básicos necesarios que cada estudiante requiere construir en la formación escolar.

La política educativa ha tratado de generar un marco de referencia consistente para el diseño curricular en algunas áreas fundamentales. Partiendo de este propósito, los estándares básicos de competencias se construyen con base en los lineamientos curriculares y a su vez estos dos referentes sirven de base para la construcción de los DBA, considerados una ruta para el desarrollo de las competencias básicas (MEN y Universidad de Antioquia, 2016). Los DBA se presentan como un referente educativo flexible con la posibilidad de adaptarse a enfoques, modelos, metodologías y estrategias que cada institución ha definido en las áreas fundamentales con base en el proyecto educativo institucional.

Mientras el país académico asimilaba los DBA, un año después de presentarse la versión final, aparece un documento complementario denominado mallas de aprendizaje. Este nuevo referente de calidad se define como una herramienta pedagógica y didáctica que permite a las instituciones educativas y en particular a los docentes, el diseño curricular en los diferentes niveles. Tiene como finalidad darle sentido práctico a los DBA mediante distintos elementos entre los que se encuentran la estructuración epistemológica del área con base en los lineamientos curriculares y los estándares básicos de competencias, la secuenciación de aprendizajes, desarrollo de actividades para que el docente tenga la posibilidad de planear en el aula, entre otras (MEN, 2017).

Los dos últimos documentos generados por el MEN se convierten en una guía más precisa sobre que se debe desarrollar en algunas áreas de plan de estudios y en niveles específicos de formación. Progresivamente las políticas educativas han generado mayor direccionamiento en las instituciones educativas y en la práctica

del maestro. Con los lineamientos curriculares se presentan fundamentos curriculares, didácticos y pedagógicos, y con los estándares básicos de competencias y los DBA se explicitan los objetos de conocimiento para la planeación y puesta en práctica de actividades formativas en el aula y por lo tanto el horizonte pedagógico a desarrollar con los estudiantes, quedando el docente con la potestad de generar estrategias metodológicas para cumplir con este propósito.

Las mallas de aprendizaje tienen como finalidad darle sentido práctico a los DBA, aportando sugerencias didácticas para el desarrollo de los procesos educativos, generando una pauta más precisa de las acciones a realizar en el aula. No obstante, en este documento se expresa que las instituciones educativas y los docentes no pierden su autonomía, porque se pretende orientar y fortalecer propuestas educativas en los establecimientos acordes al contexto (MEN, 2017).

A diferencia de los tres referentes curriculares anteriores, que tienen incidencia en los planes de estudios, en los planes de área y de aula y se centran en la estructura de las disciplinas, con las mallas de aprendizaje se presentan posibles rutas para el trabajo del docente en el aula para el desarrollo de competencias en los estudiantes. Con este documento se genera un mayor nivel de orientación por parte del MEN, no sólo sobre los objetos de conocimiento de las disciplinas, sino también sobre los itinerarios metodológicos.

La descripción realizada hasta este punto sobre cada uno de los referentes de calidad y su incidencia en la dinámica institucional y en el quehacer docente, evidencia que, en el transcurso del tiempo, la política educativa cada vez más condiciona y establece límites precisos sobre las prácticas educativas. Estas orientaciones se articulan en las estrategias de integración de componentes curriculares (EICC), denominación utilizada por el MEN (2017b) con la finalidad de establecer diálogo e integración entre los diferentes referentes curriculares por áreas. Las EICC son el principal referente para la organización y diseño curricular en las instituciones educativas, así como para la práctica docente en el aula. Estas orientaciones curriculares se encuentran articuladas a la evaluación de los aprendizajes y especialmente con la evaluación de la calidad de la educación que corresponde a las pruebas estandarizadas en el país.

La evaluación estandarizada tiene un condicionamiento significativo en las instituciones educativas, los docentes y los estudiantes. Estas pruebas se han estructurado con base en los referentes curriculares, principalmente los estándares básicos de competencias en los que se tienen en cuenta los componentes disciplinares y las competencias específicas de las diferentes áreas. A continuación, se realiza una aproximación a estas pruebas.

6. Las pruebas estandarizadas nacionales

El desarrollo de competencias en los procesos educativos se orienta con los referentes curriculares abordados en el numeral anterior. La integración de lineamientos curriculares, estándares básicos de aprendizaje, DBA y mallas de aprendizaje son un soporte fundamental para el propósito de educar por competencias. Sin embargo, la primera entidad que en el campo educativo en Colombia abordó el concepto de competencia es el instituto colombiano para la evaluación de la educación (ICFES), que se encarga de desarrollar e implementar pruebas estandarizadas en diferentes niveles de formación.

La incorporación de la noción de competencias en los fundamentos teóricos de las políticas educativas en el país se encuentra vinculada al cambio de la propuesta de evaluación estandarizada que realiza el ICFES, entidad con una tradición de más de cincuenta años en el desarrollo de este tipo de pruebas. En el contexto nacional el ICFES tiene el encargo de la evaluación de la calidad educativa en Colombia, es la primera entidad oficial que realizó la sustentación teórica de las competencias transversales y las competencias específicas en las áreas obligatorias y fundamentales definidas en el artículo 23 de la Ley General de Educación.

Desde 1968 la entidad ha realizado evaluaciones estandarizadas para los estudiantes de último grado de la educación media, con la finalidad de seleccionarlos para el ingreso a la educación superior. Estas evaluaciones, tradicionalmente denominadas pruebas de Estado han sido y son un referente básico en la dinámica educativa de las instituciones y por lo tanto de la práctica del maestro, porque la continuidad de los estudiantes en la educación superior en muchos casos se determina por esta evaluación.

Las pruebas saber, como se denominó a las evaluaciones estandarizadas elaboradas por el ICFES, están sustentadas en la Ley 1324 de 2009, cumpliendo con el propósito de esa entidad, que “es ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación” (artículo 23). El programa de evaluación saber está actualmente constituido por los exámenes para los grados tercero, quinto, noveno y undécimo de la educación básica y media respectivamente, constituyendo el sistema nacional de evaluación estandarizada de la educación en Colombia.

Actualmente, la evaluación para los grados en los niveles de la educación básica y media se realiza anualmente, evaluando todos los estudiantes de los cuatro grados. En sus inicios la prueba para la educación básica estuvo constituida por matemáticas y lenguaje, pero en el presente está estructurada adicionalmente por otras áreas. En la primera década del siglo XXI hasta la fecha, las pruebas estandarizadas se han extendido desde la evaluación de grado undécimo en la educación media a tres grados de la educación básica. Además, en la educación superior se evalúa a los estudiantes que están terminando formación profesional en diferentes carreras y también es un referente importante para el ingreso de los docentes al magisterio.

En más de 20 años, el sistema de evaluación de la calidad se ha fortalecido y en la educación básica y media se ha convertido en un referente para las instituciones educativas. Con las pruebas saber se realiza un seguimiento a los desempeños de los estudiantes en su proceso formativo en el sistema escolar, pero a su vez permite generar juicios de valor sobre las prácticas educativas de una institución con respecto a otras del municipio, el departamento y el país. Es muy frecuente encontrar trabajos de investigación o informes en los que se establecen comparaciones de esta naturaleza, de tal manera que los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales se convierten en un condicionante en la dinámica institucional y en la práctica del docente.

La relación de las pruebas estandarizadas con los referentes curriculares generados por el MEN son las competencias. Los lineamientos curriculares, los

estándares básicos de competencias, los DBA y las mallas de aprendizaje generan los fundamentos pedagógicos, didácticos y curriculares para el diseño de propuestas formativas bajo el enfoque educativo por competencias y el ICFES mediante pruebas estandarizadas periódicas realiza el seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes en diferentes niveles de formación. Cada estudiante, en su tránsito por la escuela, es evaluado cuatro veces con estas evaluaciones externas estandarizadas y los resultados de la prueba al terminar la educación media determina su continuidad en la educación superior.

El nivel de incidencia generada por las evaluaciones estandarizadas nacionales se puede mirar desde varias perspectivas. Una es la función de las pruebas de generar información relevante para el mejoramiento institucional y del docente y la otra es la fuerte limitación que genera en aspectos como la planeación de propuestas educativas que deben estar ceñidas a los lineamientos de los referentes curriculares de calidad, las cuales a su vez son la base para el diseño de las pruebas. Una de las preguntas fundamentales que se deben hacer las comunidades educativas, y en particular los educadores, es si estas pruebas universales de los saberes o competencias deseables que los estudiantes deben desarrollar responden a la diversidad cultural y territorial del país. Es necesario que en las regiones se analicen la pertinencia de los referentes curriculares de calidad y las pruebas estandarizadas de acuerdo con las realidades de las instituciones educativas y los estudiantes.

7. Consideraciones finales

La Ley General de Educación posibilitó el surgimiento posterior de diferentes orientaciones educativas, muchas de las cuales se convierten en un referente para el diseño curricular. La pregunta recurrente es hasta qué punto la autonomía institucional referida anteriormente se encuentra entre lo que se debe hacer de acuerdo con los referentes curriculares y lo que realmente es necesario desarrollar de acuerdo con las particularidades de los sujetos que se educan y la institución. La pregunta central para pensar sobre estos referentes curriculares o de calidad es si

son guías sujetas a interpretación del colectivo docente o si son un condicionante de la dinámica institucional y la práctica docente.

El título de este artículo sugiere pensar la autonomía del docente con respecto a las políticas educativas, para lo cual fue necesario explicitar las normas y orientaciones educativas con las que el Estado pretende promover formas específicas de educar y de construir ciudadanía. En esta última parte es muy importante referirse a lo que se considera autonomía para el docente como profesional de la educación.

Para referirse a autonomía del docente se considera necesario explicitar sobre la autonomía personal, concepto desarrollado fundamentalmente en la filosofía moral y política, en el derecho, en la psicología y en la teoría feminista. La definición de un concepto se puede realizar con base en los atributos que lo componen, por esta razón al hablar de autonomía personal se relaciona con la libertad individual que conlleva a su vez a una racionalidad de tipo práctico, a la independencia de gobernarse, a la toma de decisiones individuales y en términos generales a la emancipación del sujeto. El concepto de autonomía se encuentra atravesado por la individualidad, pero cabe recordar que en el campo educativo por naturaleza es un proceso de construcción social, de relaciones.

En el campo educativo, la autonomía necesariamente se encuentra relacionada con el concepto de dependencia, así suene contradictorio. En términos de Álvarez (2015), lo individual se desarrolla en un marco de relaciones, como ocurre en diferentes ámbitos de la sociedad. La educación cumple esta lógica porque no se pueden construir procesos formativos sin la interrelación de los actores que lo constituyen, por lo tanto, la autonomía en el campo educativo implica construir pensamiento y formas de actuar a partir de las relaciones que se tejen con las demás personas.

Un elemento importante en la autonomía docente es pensar la institución de la cual se hace parte, y esto implica conocer y comprender los sujetos y las dinámicas culturales y sociales de la comunidad. Uno de los puntos fundamentales que promueve la Ley General de Educación al respecto es el desarrollo de proyectos educativos institucionales que son los referentes de toda institución educativa

construidos colectivamente en el que convergen intereses particulares, que deben ser negociables para llegar a acuerdos.

La autonomía institucional se desarrolla en los límites fijados por el Ministerio de Educación Nacional. La dinámica educativa y todo lo que encierra se construye con base en consensos, por lo tanto, la autonomía, más que un sentir personal de cada docente, es entretejer un proyecto de educación que aglutina a todos los participantes que se acogen a unas directrices de las cuales participaron en su construcción.

Una situación similar acontece en la relación entre docente y política educativa, en la que no se puede asumir una posición individual con respecto a las orientaciones que genera el Estado. En este caso nuevamente esta es la relación entre lo individual y lo colectivo que a su vez muestra que hay vínculo entre la autonomía y la dependencia. Una postura reflexiva y crítica sobre las normas y orientaciones que provienen de la institucionalidad estatal la asume el docente no desde su soledad en el aula de clase, sino mediante la construcción colectiva, cimentando comunidad intelectual y académica.

Cuando aparecen normas y orientaciones curriculares que inciden en la organización escolar y en procesos como la planeación de las prácticas educativas en los docentes, es necesario pensar el sentido de estas directrices en relación con la institución, los estudiantes y el contexto particular. Estas orientaciones no se pueden calificar de pertinentes o inadecuadas por sí solas, es más importante analizar su pertinencia con respecto a la labor docente en una institución y en ese sentido es necesario precisar hasta qué punto estos referentes educativos estatales permiten el desarrollo de propuestas educativas contextualizadas. La tendencia a generar procesos de educación comunes sobre un currículo universal limita la autonomía del docente para pensar su práctica de acuerdo con las personas que participan en el proceso educativo y la particularidad de la institución.

La educación es una práctica de relaciones, de entender al otro, por lo tanto, de empatía, de solidaridad y de construir entre todos. La educación está atravesada por estos elementos, los cuales son una característica de lo que es el ser humano, quien esencialmente es un ser social. La práctica docente entonces va más allá de

la individualidad porque se encuentra vinculada con lo que se puede hacer en relación con los demás.

La autonomía va más allá del desempeño del maestro en interpretar y cumplir los lineamientos que traza la política educativa. Si bien esta racionalidad de tipo técnico es importante en la práctica del docente, es necesario avanzar en una autonomía profesional que supere la interpretación y puesta en práctica de orientaciones estatales con las cuales se busca promover formas de educar que respondan a formatos establecidos. Un docente con la iniciativa de generar aportes y recomendaciones que permitan transformar directrices nacionales no tendrá eco si lo hace solo. Es necesario que la interpretación, comprensión y pertinencia de los referentes educativos generados política educativa se realice como un proceso de construcción entre el colectivo de docentes.

El primer paso para generar autonomía del docente como profesional de la educación es desarrollar redes y colectivos que permitan pensar la realidad educativa del país y que estos aportes constituyan un referente importante para tener en cuenta en la política educativa. La autonomía como relación entre lo individual y lo colectivo, debe contemplar la dependencia que se establece entre las organizaciones del Estado y el docente como colectivo que piensa y construye su saber pedagógico a partir de su formación, experiencia y de entender la realidad.

Referencias bibliográficas

- Acosta, J. C., Velásquez, J. A., Galviz, D. F., Botero, M. A., Rico, J. J. y Jaramillo, R. A. (2020). Política educativa en Colombia: cambios y reestructuraciones desde los ochenta hasta el inicio del nuevo siglo. *Brazilian Journal of Development*, 6(5), 26793-26809.
- Álvarez, S. (2015). La autonomía personal y la autonomía relacional. *Análisis filosófico*, 35(1), 13-26.
- Bonilla Cubides, N. B. (2006). *La reforma Curricular en Colombia: Un análisis desde el quehacer de los docentes del distrito de Barranquilla*. Atlántico-Colombia [Tesis doctoral, Universidad de Granada].

- Carbonell, J. (1996). *La escuela: entre la utopía y la realidad: diez temas de sociología de la educación*. Octaedro.
- Decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, Presidencia de la República de Colombia, de 19 de junio de 2002.
- Díaz Barriga, Á. y Inclán Espinosa, C. (2001). El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. *Revista Iberoamericana de educación*, 25, 17–41.
- Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?* Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE.
- Gimeno Sacristán, J. (2010). *La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia*. Ediciones Morata.
- González, J. y Wagenaar, R. (Eds.) (2003). *Tuning educational structures in Europe. Bilbao: University of Deusto*. Disponible en <https://bit.ly/3tpX3x2>
- Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley general de educación, Ministerio de Educación Nacional (MEN), del 8 de febrero de 1994.
- Ley 1324 de 2009, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES, Congreso de la República de Colombia, del 13 de julio de 2009.
- Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, Congreso de la República de Colombia, de 28 de diciembre de 1992.
- Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos, Congreso de la República de Colombia.
- Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, Congreso de la República de Colombia, del 21 de diciembre de 2001.

- Lozano, I. y Ramírez, J. L. (2005). Competencias, logros e indicadores de logros: una distinción y una relación necesaria. *Enunciación*, 10(1), 119-122.
- Medina, O. (2019). *Relación entre las concepciones y acciones docentes sobre la evaluación escolar de los aprendizajes en Ciencias Naturales con la propuesta institucional de evaluación. Un estudio de caso* [Tesis doctoral, Universidad del Valle].
- Medina, O. (2022). El currículo oficial en las dos últimas reformas educativas en Colombia. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 7(1), 9-30.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Universidad de Antioquia. (2016). *Propuesta de estructura y fundamentación de los DBA. Componente Ciencias Naturales*. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1998). *Serie Lineamientos Curriculares Ciencias Naturales y Educación Ambiental*. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006). *Documento N° 3. Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas*. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Derechos Básicos de Aprendizaje en Ciencias Naturales*. Bogotá: documentos. Colombiaaprende.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *El ABC de la Estrategia de Integración de Componentes Curriculares - EICC*. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Mallas de Aprendizaje. Documento para la implementación de los DBA*. MEN.
- Molano, M. (2011). Carlos Eduardo Vasco Uribe. Trayectoria biográfica de un intelectual colombiano: una mirada a las reformas curriculares en el país. *Revista Colombiana de educación*, 61, 161-198.
- Ome, A. (2013). *El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación*. Centro de Investigación Económica y Social. FEDESARROLLO.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (OECD). (2005). *The definition and selection of key competencies: executive summary*. OECD.
- Pardo, C. (2000). *Nuevo examen de estado para ingreso a la educación superior. Transformaciones en las pruebas para obtener resultados diferentes*. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. ICFES.

- Pérez Gómez, Á. I. (2011). ¿Competencias o pensamiento práctico? La construcción de los significados de representación y de acción". En J. Gimeno (Ed.), *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?* (pp. 59-103). Morata.
- Piaget, J. (1977). *El criterio moral en el niño*. Editorial Fontanella.
- Rychen, D.S. y Salganik, L.H. (2002). *Definición y Selección de Competencias (DESECO): Fundamentos Teóricos y Conceptuales. Documento de estrategia*. Oficina Federal de Estadística de Suiza. <http://hdl.voced.edu.au/10707/156754>
- Zaccagnini, M. (2002). Reformas educativas: espejismos de innovación. *Revista Iberoamericana De Educación*, 29(1), 1-20. <https://doi.org/10.35362/rie2913062>

Fecha de recepción: 22 de enero de 2022

Fecha de aceptación: 12 de septiembre de 2022



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)