

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

## La educación en Colombia: herramienta para mejorar las condiciones socio-culturales. Recorrido desde las políticas públicas

Education in Colombia: tool to improve socio-cultural conditions. Tour from public policies

A educação na Colômbia: ferramenta para melhorar as condições socioculturais. Passeio a partir de políticas públicas

\*FAUSTINO PEÑA RODRÍGUEZ 

\*\* MARTA LUISA MONTIEL CHAMORRO 

\*Profesor asociado de la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional; Doctor en Educación de la misma Universidad. Investigador del grupo Equidad y Diversidad en Educación. <https://orcid.org/0000-0002-2358-4462>

\*\*Profesora titular de la Facultad de Educación de la Universidad El Bosque y Doctora en Educación de Virginia Commonwealth University. Investigadora del grupo Educación e Investigación UNBOSQUE. <https://orcid.org/0000-0001-9887-8353>

OPEN ACCESS 

DOI: <http://dx.doi.org/10.18634/sophiaj.18v.2i.1182>

Información del artículo

Recibido: abril de 2022  
Revisado: abril de 2022  
Aceptado: noviembre de 2022  
Publicado: enero de 2023

Palabras clave: calidad de la educación, desarrollo económico y social, educación, política educacional.

Keywords: educational policy, education, economic and social development, quality of education.

Palavras-chave: qualidade da educação, desenvolvimento econômico e social, educação, política educacional.

Cómo citar: /how cite:  
Peña Rodríguez, F., & Montiel Chamorro, M. L. (2023). La educación en Colombia como herramienta para mejorar las condiciones sociales y culturales. *Sophia*, 18(2). <https://doi.org/10.18634/sophiaj.18v.2i.1182>

*Sophia-Educación*, volumen 18 número 2. Julio/diciembre. Versión español

### RESUMEN

El presente artículo da cuenta de una detallada revisión documental sobre las principales políticas y la normatividad que, desde comienzos de la década de los ochenta, se han gestado y promovido en Colombia en términos de educación. El objetivo es recopilar las leyes, proyectos y planes que han guiado los procesos educativos para generar una mejora en las condiciones de vida y bienestar general. Se tuvieron en cuenta documentos que en materia de educación se han promovido en Colombia durante los últimos 40 años. Luego de una revisión preliminar, se seleccionaron los planes de desarrollo, los planes decenales de educación, el Consenso de Washington, el Foro sobre Educación Dakar 2000, la propuesta de la CEPAL de 1992 y la Misión Internacional de Sabios de 2019. También se incluyeron las dos grandes leyes que sirven de pilar y referente en educación actualmente: la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación y la Ley 30 de 1994 que rige en Educación Superior. Se concluye que las políticas públicas colombianas han sido consistentes en tener a la educación como eje para la transformación social, pero han existido ineficiencias en la ejecución y una incapacidad de llegar a todo el territorio colombiano, así como en garantizar igualdad y equidad para todos y todas. Otro hallazgo importante tiene que ver con que a pesar de que se hacen ajustes y se plantean iniciativas acordes con los cambios y tendencias mundiales, estos no cuentan con la suficiente claridad o continuidad.

Copyright 2022. Universidad La Gran Colombia



Conflicto de interés:

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés.

Correspondencia de autor:

\*fapero82@yahoo.es

\*\* montielmarta@unbosque.edu.co

## ABSTRACT

As part of an analysis on how the educational level of those who graduate from college, influences their social and cultural conditions, this article presents a detailed review of the main laws and policies that, have been promoted in Colombia since the early 1980's. The purpose of this review has been to gather the laws, plans and policies that have guided the educational processes to improve the quality of life and wellness of the people. For this, we have included documents on education for the last 40 years. After conducting a preliminary review, the following were selected; The National Development Plans, the Decennial Plans, the Washington Consensus, The 2000 Dakar Forum on Education, the ECLAC proposal of 1992 and the International Wisemen Committee of 2019. Also included in this review are the Law 115 and Law 30 that focuses on higher education. After the corresponding analysis, we can conclude that public policies in Colombia have been consistent in having Education in the center of their foundations for social transformation, but there have also been inefficiency while executing them and inability to get to further territories. In addition, they have been unable to guarantee equality and equity for all. Another important finding has to do with the lack of clarity and continuity on the initiatives and adjustments made based on global changes and trends.

## RESUMO

Este artigo apresenta uma revisão documental detalhada sobre as principais políticas e regulamentações que, desde o início dos anos oitenta, foram desenvolvidas e promovidas na Colômbia em matéria de educação. O objetivo é compilar as leis, projetos e planos que têm orientado os processos educativos para gerar uma melhoria nas condições de vida e bem-estar geral. Foram levados em consideração os documentos que foram promovidos na Colômbia no campo da educação durante os últimos 40 anos. Após uma revisão preliminar, foram selecionados os planos de desenvolvimento, os planos decenal de educação, o Consenso de Washington, o Fórum de Educação de Dakar 2000, a proposta da CEPAL de 1992 e a Missão Internacional de Sábios de 2019. Também foram incluídos. duas grandes leis que servem como pilar e referência na educação hoje: Lei 115 de 1994 ou Lei Geral de Educação e Lei 30 de 1994 que rege o Ensino Superior. Conclui-se que as políticas públicas colombianas têm sido consistentes em ter a educação como eixo de transformação social, mas houve ineficiências na execução e incapacidade de atingir todo o território colombiano, bem como na garantia de igualdade e equidade para todos e todas. Outra constatação importante diz respeito ao fato de que, apesar de ajustes serem feitos e propostas de iniciativas em consonância com as mudanças e tendências globais, estas não têm suficiente clareza e continuidade.

## Introducción

La concepción generalizada de que el desarrollo de un país depende en gran parte del nivel educativo de su población (Cepal, Unesco 1992; Plan Decenal de Educación, 1996-2005; Sen 2000), ha llevado a los gobiernos e instituciones a plantear una serie de políticas y planes de acción en este respecto. En un país tan diverso y disperso como Colombia, las iniciativas no han logrado históricamente permear a todos los sectores de la población. Existen grandes brechas educativas, destacándose las que tienen relación con lo público y lo privado, lo rural y lo urbano y las de género (Peña, 2013), las cuales han detenido el desarrollo integral del país. La no continuidad o no cumplimiento de los planes propuestos, así como algunas inconsistencias en las políticas generadas han dificultado el acceso de muchos ciudadanos a procesos educativos de calidad. Para quienes han logrado acceder, la educación significa una mejora en las condiciones de vida y escalabilidad social. Por lo tanto, garantizar este acceso para todos se hace imperativo si se quiere posicionar a Colombia como país desarrollado en tiempos venideros.

A continuación, se presenta una revisión de los documentos más relevantes y pertinentes en este sentido. Se examinan los planteamientos, la planificación y la visión que desde los gobiernos se ha pretendido promover en las últimas décadas y determinar si ha habido cumplimiento de estos con respecto a la promesa de la educación como eje del desarrollo humano y social.

### Planes nacionales de desarrollo

Los planes de desarrollo son componentes esenciales en las políticas públicas gubernamentales en las cuales, a decir de Herrera e Infante (2004), se cristaliza lo referente a la proyección económica y social de un país. El *Plan Nacional de Desarrollo* –en adelante *PND*– 1978 - 1982 tuvo como punto de partida avanzar en la descentralización económica, de tal manera que un buen número de iniciativas políticas, económicas y sociales pasaran a gestionarse directamente desde las diferentes regiones del país, lo cual implicaba esfuerzos grandes en términos de fortalecimiento de las comunicaciones y de las vías y medios de transporte.

La descentralización estaba pensada en la diversidad que ofrecen las regiones, así como la tendencia demográfica de desplazamiento de la población hacia las ciudades principales en donde tradicionalmente se había concentrado el desarrollo del país; las inversiones previstas en este PND se ampliarían a las regiones en cada uno de los sectores particulares, incluido el de educación, generando políticas públicas que permitieran ejercer esta gestión con eficiencia y atender a un avance social.

Para el sector educativo, el *PND 1978-1982* reconoce algunos avances de carácter cuantitativo en comparación con años anteriores:

“la proporción de los niños que se matriculan en primaria pasó de 67.1 % en 1970 a 80.9 % en 1979. La matrícula en educación superior pasó de 85.500 estudiantes a 271.300 en este mismo período, para un aumento promedio anual de 13.7 %” (Departamento Nacional de Planeación, 1979, p. 11).

Adicionalmente, enuncia que los diagnósticos irreales llevaron a la sobrevaloración de la educación como condición para el aumento del bienestar social, sin contemplar su vinculación a la evolución económica del país “no está muy distante la década de los 60 cuando se creía que al aumentar el nivel educativo de la población se resolverían todos los problemas sociales” (Departamento Nacional de Planeación, 1979, p. 29). Partiendo de reconocer las limitaciones en los alcances de las políticas, el *PDN* señala como problemas del sector el analfabetismo, la retención escolar, la cobertura en general, las diferencias entre la educación urbana y rural, la falta de educación técnica, un currículo que incorpore la realidad del país y el escaso aporte al desarrollo científico y tecnológico del país, entre otros.

En cuanto a la educación superior, la apuesta fue impulsar la investigación, organizar la educación profesional tecnológica, racionalizar la demanda por ingreso a la universidad, ofrecer a los profesionales la oportunidad de actualización permanente y lograr una mayor vinculación al desarrollo nacional y regional mediante la investigación y la extensión a la comunidad (Departamento Nacional de Planeación, 1979, p. 109). Para lograr esta apuesta se propuso la creación de instituciones tecnológicas de educación superior y el equipamiento de las bibliotecas de las universidades con énfasis en investigación y formación posgradual.

El *PND 1982-1986* tuvo tres criterios orientadores: estabilidad, crecimiento y equidad. La estabilidad se orientaba a contener las dificultades económicas del país derivadas de la situación internacional y sus afectaciones en la vida nacional, así como de las políticas implementadas por el gobierno saliente. El crecimiento buscaba generar estrategias de reactivación económica, recuperar la senda de desarrollo del país y contrarrestar las dificultades en la producción nacional y el empleo. La equidad estuvo enmarcada en la noción de que los beneficios del desarrollo fueran para toda la población y no solo para algunos pocos.

El *PND 1982-1986* propuso un ambicioso programa de reformas y acciones para reorientar la política educativa del país. Partió por reconocer los problemas estructurales que se habían traído a través del tiempo que, aunque hubiesen recibido atención por parte de gobiernos anteriores, seguían presentando indicadores de bajo impacto: la educación preescolar como un componente del sistema educativo no estaba contemplada como un programa estructurado; poca eficacia del Estado para implementar la educación primaria en el territorio nacional y cumplir con su obligatoriedad, situación asociada a las grandes dificultades del sistema educativo para retener a los estudiantes; el sector rural presentaba problemas asociados con la falta de maestros y con ello la imposibilidad de tener los niveles educativos de forma diferencial; en la educación secundaria se presentaba alta deserción, falta de actualización del currículo, concentración en lo urbano y falta de maestros especializados, debido, entre otras cosas, a la ausencia de una política educativa pensada como proyecto de país.

El mismo Plan, en cuanto a la educación superior, evidencia un sentido de exclusividad en quien podía acceder a ella, tanto en lo privado como en lo público con la consecuente exclusión educativa para los estratos socioeconómicos

bajos; falta de integración entre los diferentes niveles educativos, generando desconexión formativa y falta de objetivos educacionales en el país; bajo nivel investigativo en las universidades que no contribuía al desarrollo; alto grado de analfabetismo distribuido por todo el país sin una respuesta clara para reducirlo; y una aparente desconexión entre las necesidades laborales y los procesos de formación de capital humano, esto incluía la formación por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). En el marco de este *PND*, se propuso considerar la educación como

condición de una auténtica democracia, fundamento de la convivencia pacífica y civilizada y medio primero de afirmar la soberanía. La educación es el puente entre las generaciones: por ella anticipa la sociedad su futuro y establece el vínculo con su pasado (Departamento Nacional de Planeación, 1979, p.13).

El *PND 1986-1990* tuvo un énfasis social y de participación ciudadana. Puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la descentralización, en tanto consideró que los recursos no estaban siendo asignados de acuerdo con las realidades locales y regionales. En este Plan, se reconoce a la educación como una necesidad básica que se debe garantizar para todos los ciudadanos, pues junto con la alimentación, la vivienda, la integración social y la salud, es vital para el ejercicio de una participación democrática y el control de la asignación presupuestal de los proyectos formulados en cada municipio de Colombia. Propuso obtener la universalización y cobertura de la educación primaria desde una visión diferenciada, es decir, promover un mayor grado de escolaridad de la población y que la educación fuese adaptada curricularmente a la realidad social de los municipios, con especial mención de la población rural e indígena. Para lograr un aumento en la cobertura y en la calidad de la educación, el *PND* propuso tres grandes focos: a) Retención escolar, b) fortalecimiento institucional y financiero, y c) articulación de la educación con las necesidades del país. Todo esto partía de las cifras diagnósticas que indicaron que los estudiantes en zona urbana alcanzaban en promedio 3,7 años de estudios y, en zona rural, 1,7 años. Las zonas costeras, por su parte, eran las que menor escolaridad presentaban en el país.

En cuanto a la permanencia y retención, se presentaron dos estrategias principalmente, la promoción automática y el incremento de la alimentación en zonas rurales y zonas pobres urbanas para atender la desnutrición en los estudiantes. De hecho, el gobierno planteó la articulación con los Hogares Infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como uno de los programas de desarrollo social.

En referencia al fortalecimiento institucional y financiero, el Plan propone una optimización de los procesos en el Ministerio de Educación y en las regiones y una inversión priorizada de la educación en lugares pobres, rurales y costeros. Para atender la articulación de la educación con las necesidades del país, se propone la adaptación de las políticas educativas, actividades escolares, esfuerzos académicos y currículos a la realidad local de las regiones.

El *PND 1990-1994* resalta la importancia de ampliar la cobertura de la educación con miras a la superación de la pobreza y a la evolución económica del país. Se presentan argumentos alrededor de los efectos que la ausencia de procesos educativos genera en la sociedad; entre otros, la pérdida de oportunidades y la limitación del desarrollo de la economía, así mismo, la necesidad de formación en el cuidado del medio ambiente y de formación técnica y vocacional de los estudiantes de las instituciones educativas para generar un impacto social, pues se espera que “con el fortalecimiento de la inversión en capital humano, el crecimiento económico continuaría acelerándose hasta el año 2000” (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 11). De igual forma, se proponen algunas estrategias que buscarían impactar los sectores social y educativo: a) la implementación del año cero en el sistema escolar público; b) la eliminación paulatina de las instituciones técnicas debido a los altos costos y a problemas asociados con la desactualización y el conformismo que impedía que los graduados buscaran opciones de educación superior; c) unificación de la primaria y la secundaria en instituciones educativas únicas; d) acceso a la educación superior con ayudas de Findeter y apoyo a la creación de más programas de posgrado que aportaran a la solución de la problemática nacional; e) aumento de la asignación presupuestal para la educación a través del sistema de transferencias, con lo que se buscaría superar el índice de inversión del 3.2% del PIB.

En este *PND* se toca nuevamente la importancia que se debe dar a la descentralización. Con ello, se busca que los alcaldes y gobernadores puedan resolver los problemas al tener más cercanía para la acción local. El Ministerio de Educación Nacional actuaría como “ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo” (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 17). Teniendo en cuenta el rol preponderante que el *PND 1990-1994* da a la educación para el movimiento de la economía y la sociedad, se plantea una visibilidad mayor a la educación técnica, tecnológica y profesional en torno a la mejora de las necesidades básicas de la sociedad.

El *PND 1994-1998* tuvo como gran meta: formar un ciudadano más productivo, solidario y participativo como una estrategia para hacer frente a los grandes desafíos económicos y sociales de la época. El país atravesaba por momentos muy difíciles ligados al aumento del desempleo, el desplazamiento humano causado por la violencia, el aumento de la pobreza y los escándalos políticos.

En lo referente al sistema educativo, se realizó un análisis del estado del país en ese momento y se encontró la necesidad de mejorar la formación y la remuneración de los docentes (Departamento Nacional de Planeación, 1995). Se determinó que existían deficiencias en la calidad de la educación y se hizo énfasis en la inequidad que había en términos de acceso, especialmente en lo que respecta a la educación superior. El PND presentó una propuesta para mejorar la calidad de los programas y hacer que las universidades tuvieran mayor autonomía. También propuso algunas políticas acerca de la relación de la educación superior con el mercado laboral, mediante las cuales se invertiría más en la formación profesional y se ampliaría la cobertura. Siendo el aspecto educativo uno de los ejes articuladores de este Plan, se estableció una estrecha relación entre educación, cultura y valores ciudadanos, dentro de los cuales se destacaba el fomentar una mayor conciencia en el cuidado del medio ambiente.

El *PND 1998-2002* planteó la búsqueda de la paz a través de la negociación con los grupos al margen de la ley y la lucha contra el tráfico de estupefacientes, así, gran parte del presupuesto nacional fue destinado a la seguridad, la defensa y al fortalecimiento del ejército nacional.

Adicionalmente, hacia finales de 1998 se dio una de las peores recesiones económicas en la historia del país, lo que desencadenó una fuerte crisis financiera y un alto déficit fiscal, por lo que el gasto público se vio aún más limitado y la inversión en educación fue bastante menor a lo que se había presupuestado. El PND reflejó un interés y una necesidad por modernizar el sistema educativo en general y propuso la creación de políticas para mejorar el acceso y la calidad de la educación superior como el sistema de acreditación de las universidades a través del cual se establece un sistema de regulación a las instituciones de este nivel. Asimismo, el Plan presenta una reflexión en cuanto a la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y la educación para determinar unos estándares educativos y económicos que permitieran a los ciudadanos llegar a ser competitivos a nivel mundial. La educación debía ser por ende la inversión social más importante que el Estado haga, y en este caso particular una de las condiciones para conseguir la paz.

El *PND 2002-2006* se plantea ligado a concepciones asociadas a lo participativo, gerencial y descentralizado, con lo cual se pueda asegurar el propósito de construir un Estado Comunitario que involucre a todos los ciudadanos en el logro de los fines sociales. Por este camino, el país transitaría hacia la autonomía regional, la equidad territorial, y, la competencia multicultural y participación comunitaria.

La equidad social se planteó asociada al fortalecimiento de la educación en los aspectos de cobertura y calidad, protección y seguridad social, economía solidaria, manejo social del campo en relación con la estructura rural y vivienda, alianzas productivas, desarrollo científico y tecnológico para el campo, calidad de vida urbana, prevención y mitigación de riesgos naturales, fortalecimiento de los grupos étnicos y el desarrollo del programa “mujeres constructoras de paz y desarrollo”. Esto desde una perspectiva de recuperación del crecimiento económico como herramienta para el bienestar social. Lograr equidad social está asociado a la revolución educativa (cobertura y mejoramiento de la calidad), ampliación de la seguridad (salud, nutrición y salud pública) y manejo social del campo (protección al campesino como elemento esencial de la política económica y comercial). Se plantea que la desigualdad social ha crecido, en parte, por el crecimiento de la demanda de trabajadores calificados, esto es, no hay gente suficientemente formada para los requerimientos de la economía, al igual, un compromiso con la construcción de una sociedad más justa en la que el conjunto de colombianos se beneficie del crecimiento, el desarrollo y las mismas oportunidades.

Uno de los pilares del *PND* es generar, transferir y apropiar ciencia y tecnología con el fin de que el país produzca conocimiento e innove, aumente la riqueza, aproveche los recursos naturales, se inserte en el mercado internacional y logre bienestar social. Considera, por lo tanto, que el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas son fundamentales para el logro de estos fines. En este sentido, Colciencias y el SENA fortalecerían y promoverían la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con la intención de mejorar la competitividad de los sectores productivos. Con esta finalidad, se otorgarían créditos para proyectos de innovación, así como estímulos tributarios.

El *PND 2006-2010* concibe la igualdad como el producto de la intervención de la educación y los fines que se pretenden con ella, a través de la política pública. En este sentido, plantea la necesidad de políticas redistributivas que posibiliten beneficios para todos (fruto de los esfuerzos de cobertura, los resultados en las zonas urbanas son significativamente mayores que en las zonas rurales) y que la igualdad tiene como indicadores el acceso, la educación de calidad, la igualdad de oportunidades, la relación estrecha entre finalidades de la educación y del mercado laboral. El PND propuso garantizar el acceso universal a la educación básica; brindar una educación pertinente y de calidad para todos y todas; mejorar la eficiencia del sistema educativo; disminuir la tasa de deserción escolar; formar a los colombianos en el respeto a los Derechos Humanos, la paz, la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. Concibió que la educación inicial es fundamental para lograr mayor equidad y un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños y que la política educativa es para todos y debe estar orientada a la disminución de las brechas regionales y poblacionales.

El *PND 2010-2014* analiza los planteamientos en relación con la educación y el desarrollo desde cinco áreas fundamentalmente: a) la idea global de desarrollo, b) la innovación para la promoción del conocimiento y la investigación, c) la educación y la formación de capital humano, d) el desarrollo de competencias y e) la educación superior. Mantiene el concepto de desarrollo clásico asociado con el aumento de la competitividad, la generación de la riqueza o crecimiento económico; se añade, como factor novedoso el fomento del conocimiento científico y la investigación. De esta manera, el Plan presenta cinco aspectos esenciales para el desarrollo desde el enfoque regional, que movilizan el crecimiento del país: vivienda, innovación, infraestructura, minería y agricultura. En cada una, se reconoce a la educación como una herramienta transversal de los diferentes objetivos, metas y lineamientos.

Sumado a lo anterior, la concepción de innovación de este Plan se ata al emprendimiento empresarial, a los instrumentos financieros y a esquemas y alianzas productivas; es decir, a la producción de ideas que fomenten el crecimiento económico. Cuestiona la oferta educativa actual, especialmente la de nivel superior porque “[...] aún no responde adecuadamente a las necesidades del sector productivo” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 72). Desde ahí, se introduce la apuesta de educación en la formación del capital humano para afianzar y certificar el conocimiento de los ciudadanos lo cual permite acelerar la innovación y el progreso tecnológico del país.

Se plantea el desarrollo de competencias para formalizar la asociación entre la educación y el crecimiento económico; especialmente, se apunta a fortalecer la formación en las competencias laborales que, posteriormente se puedan medir en la productividad laboral. En este marco, la educación se concibe como la “[...] herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos [...] [porque permite acceder] con facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 324).

El sistema educativo debe contar con estrategias para la adopción de nuevas tecnologías de aprendizaje, la reforma de los currículos, el bilingüismo, los ciclos propedéuticos y la promoción de programas de maestría y doctorado, todo enlazado con el Sistema Nacional de Evaluación. Una medición constante en los diferentes niveles de educación formal evidenciaría a mediano y largo plazo los resultados de las políticas públicas traducidas en tasas de cobertura y logros en calidad. Con estos datos se prevén la toma de decisiones y la formulación de nuevos programas que mejoren la calidad de la educación.

El *PND 2014-2018* tiene en cuenta las tendencias mundiales en educación. Su visión contempla un tiempo superior al del cuatrienio, afirmando que para el año 2025 Colombia habría de ser el país “más educado” de América Latina. Se destaca la igualdad de oportunidades como marco para el verdadero desarrollo del país y se hace énfasis en el desarrollo de competencias para el mercado laboral tanto local como global, en concordancia con el Plan del gobierno anterior. De acuerdo con las tendencias mundiales, en donde hay una apropiación y conocimiento de las llamadas *habilidades o competencias del siglo XXI*, se enmarca la educación como la que proporcionará a los ciudadanos estas habilidades y los hará competitivos no solo para el país, sino en un contexto mucho más amplio, esto es, *ciudadanos del mundo* capaces de hablar más de un idioma, manejar herramientas tecnológicas, tener habilidades blandas, respeto a las diferencias y una visión global.

El *PND* favorece la educación inicial como punto de partida y la caracteriza como etapa relevante en el proceso de formación humana. Para garantizar la calidad y solidez de la educación inicial, se reconoce la necesidad de

contar con un talento humano bien formado y se plantea un plan de formación para lograrlo. Asimismo, como eje central hace referencia a establecer estrategias para garantizar la calidad de la educación a través de la promoción de la carrera docente como una opción de vida bien remunerada y profesionalizada.

Este Plan presenta la necesidad de facilitar el tránsito de los jóvenes hacia la educación superior, describe la ruta a seguir para apoyar la formación en territorios rurales y propone implementar un sistema nacional de cualificaciones que buscaría “clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes, en un esquema de niveles de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados en cada nivel” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p.95), lo cual facilitaría también la articulación entre las competencias que los empleadores necesitan de los egresados y las competencias a las que se apunta desde los programas de formación.

El *PND 2018-2022* identifica la necesidad de brindar oportunidades de educación de calidad a poblaciones vulnerables con el fin de contribuir a la movilidad social y a la equidad. Se busca priorizar el fortalecimiento de la educación pública considerando un esquema de gratuidad gradual, desconcentración de la oferta y la promoción de la educación virtual. Se espera fortalecer los procesos de educación inclusiva a partir de un plan de formación docente que permita permear el aula de clases en un trabajo articulado con las secretarías de educación. Otro aspecto para resaltar es la inclusión del sector productivo en la implementación de programas especiales para la educación media, pues podría asegurar una mayor alineación con las necesidades reales del país y permitiría una conexión de los estudiantes con lo que quieren proyectar en el futuro.

En cuanto al sistema de aseguramiento de la calidad, se introduce por primera vez la formación dual que supone el aprovechamiento del sector real mediante la vinculación de la empresa en el marco formativo y busca que haya exposición al mundo laboral y a la formación académica al mismo tiempo.

### **Planes decenales de educación**

Los planes decenales de educación son orientadores de la política educativa en cuanto referentes fundamentales que potencian lo público a través de ejercicios de democracia participativa (Plan Decenal de Educación 1996-2005) de acuerdo con los lineamientos de la Constitución Política de 1991.

El primer *Plan Decenal de Educación (1996-2005)* –en adelante *PDE I*– parte de considerar a la educación como un asunto nacional y un eje estratégico del desarrollo y de la organización social, por lo cual, plantea que es pertinente que haya unidad sobre sus principios y fines, así como sobre su implementación y alcance en todos los territorios del país. Asume la educación como el camino a través del cual Colombia puede lograr sus demás objetivos, por lo que el futuro del país dependería de las acciones que al respecto se realicen, en cuanto sin educación el progreso del país se limita y el acceso a una sociedad más equitativa y de bienestar no es posible. La educación es vista como la oportunidad para que los individuos puedan potenciar sus capacidades psicológicas, sociales y económicas; al ser un proceso cultural, permite a los individuos acceder a herramientas que aumenten el nivel de complejidad de las interacciones con el entorno y con ello la incorporación de formas de ser y estar más democráticas y respetuosas.

Se hace énfasis en que son las instituciones educativas en donde en realidad se centraliza todo proceso educativo, por lo que es ahí donde se registrarán la mayoría de los objetivos, metas y acciones del *PDE I* y para ello es necesario dotarlas de elementos y herramientas que posibiliten hacerlo. Para lograrlo se hace necesaria la formación de un nuevo educador que dinamice las instituciones y responda a las necesidades de los contextos. Otro de los propósitos del *PDE I* hace referencia a la producción de conocimiento: el país necesita generar estrategias que le permitan, a través de la investigación, generar y aplicar conocimiento para aportar a la resolución de sus problemáticas.

El segundo *Plan Decenal de Educación (2006-2015)* –en adelante *PDE II*–, parte de la definición del Ministerio de Educación Nacional sobre educación como el derecho fundamental del que debe gozar todo ciudadano colombiano. Se propone el avance del sistema educativo a través de un proceso de formación integral que contribuya al desarrollo económico y social del país; dicho proceso debe darse a través de la formación de competencias humanas y sociales en los estudiantes, para potenciar todas las dimensiones del ser; en el mismo sentido, se establece el diseño y aplicación de políticas públicas de convivencia dentro de la sociedad civil, enfocados en los derechos y deberes de los ciudadanos, es decir, en su responsabilidad social.

Con miras a lograr este propósito, se propone asignar recursos de inversión que garanticen el derecho a la educación, esto es, el acceso y la permanencia en todos los niveles del sistema educativo colombiano; adicionalmente, el *PDE II* busca impulsar la economía y la generación de riqueza social por medio del sector educativo. Es así como se habla de garantizar un sistema educativo de calidad y equitativo en el que se articulen de manera coherente los saberes y las competencias requeridas por el mundo actual para que los ciudadanos puedan integrarse de manera satisfactoria en el mundo laboral y del emprendimiento.

Otro de los puntos sobresalientes del *PDE II*, es la incorporación de las nuevas tecnologías y la ciencia dentro del currículo, para lo cual se pretende mejorar la infraestructura del sistema educativo y el uso de las TIC en todos los niveles. El documento señala que se debe fortalecer la educación técnica y tecnológica cuya meta es responder a las necesidades del mercado laboral y productivo. El diseño de currículos con base en la investigación y el conocimiento científico, permitirán la innovación para el desarrollo del país. Se planea igualmente fomentar la cultura de la investigación en ciencia y tecnología mediante la formación y actualización de los docentes.

El tercer *Plan Decenal de Educación (2016-2025)* –en adelante *PDE III*– propende por una educación basada en la equidad, que compense los detrimentos socioeconómicos y genere igualdad de oportunidades. Su cumplimiento requiere que el Estado disponga de una serie de programas y acciones para la transformación del sistema educativo. El *PDE III* enmarca la educación en el posconflicto, la paz y la potencia del reconocimiento del otro como motores del desarrollo equitativo, el cierre de brechas territoriales y el fomento de la igualdad de oportunidades. De manera general, este Plan plantea un acuerdo nacional para edificar la paz y el desarrollo personal, social, económico, cultural, teniendo a la educación como pilar en cuanto esta se considera una herramienta de transformación que posibilita la democracia, la movilidad social y, a su vez, reduce las desigualdades socioeconómicas; además, permite el goce pleno de los derechos humanos. Estos elementos conllevan a la necesidad de garantizar el acceso y asegurar la calidad, la permanencia y la pertinencia de todos los niveles educativos.

La definición de educación aquí contempla una concepción de calidad educativa que se ha de alcanzar para 2026, lo cual conlleva a elevar el nivel de las instituciones y programas académicos desde la acreditación en alta calidad y la cualificación docente, así como la revisión de la pertinencia de los programas con respecto a las necesidades socioeconómicas de las regiones y el promover los modelos flexibles de formación profesional.

### **El Consenso de Washington**

El Consenso de Washington fue una propuesta de política macroeconómica liderada por el economista John Williamson (1989) y el Instituto Peterson. Recibió el nombre debido a que las instituciones de asesoramiento político que lo impulsaron tenían su sede en Washington (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos).

El Consenso de Washington propuso un conjunto de diez recomendaciones o medidas buscando mayores libertades para los países en términos de comercio exterior y sus sistemas financieros, atraer capital extranjero y hacer reformas a la intervención del Estado en políticas económicas. Estas recomendaciones fueron presentadas por John Williamson en 1989 con la finalidad de asistir a los países en desarrollo que se encontraban experimentando crisis económicas. Estas medidas constituyen un conjunto de acciones de intervención en la política y economía de los países que solicitan acompañamiento, orientación o asesoría económica, sobre todo los de América Latina. Las medidas fueron: a) Disciplina fiscal, b) Redireccionamiento del gasto público c) Reforma tributaria d) Liberalización financiera, e) Adopción de una tasa de cambio única y competitiva f) Libre comercio g) Eliminación de las barreras para la inversión extranjera directa h) Privatización de las empresas del Estado i) Desregulación del ingreso al mercado y de la competencia y j) Derechos seguros de propiedad.

De acuerdo con Gentili (1998), estas medidas afectaron los sistemas educativos al presentarlos como sistemas que no eran productivos y que tenían la necesidad de tener una mejor distribución de recursos y no necesariamente un aumento de ellos. Por ejemplo, no se necesitarían más docentes sino docentes mejor formados, no habría necesidad de construir más escuelas sino darle un uso más eficiente y racional al espacio escolar existente. Se trató, dice al autor, de “transferir la educación de la esfera de la política a la esfera del mercado” (p.108).

### **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**

La propuesta de la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad, liderada por la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina y el Caribe -Cepal- formulada en 1992, tuvo



como idea central la incorporación y difusión de un sistema de progreso técnico dentro del desarrollo social, reconoce la vinculación entre el sistema educativo y el desarrollo científico y tecnológico y propone la necesidad de desarrollar competitividad internacional que permita elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la productividad; sostiene que la incorporación y difusión del progreso técnico es el pilar de la transformación productiva y para ello es importante fortalecer la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la apertura a la economía internacional y la formación de recursos humanos. La educación representa aquí oportunidades de ascenso social y económico. El proyecto (con las mismas oportunidades para todos los ciudadanos) busca profundizar en las interrelaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico.

Pretende que los ciudadanos vean la educación como una necesidad para adquirir competencias que les permitan ser más productivos e integrarse al mundo laboral en la que priman los conocimientos que se puedan aplicar y no los títulos obtenidos, esto es, las personas deberán demostrar y aplicar los saberes aprendidos no de manera teórica sino en la práctica. De ahí que se propone integrar el nivel de educación media con el mercado del trabajo más que preparar a los individuos para el ingreso a la universidad, ya que el porcentaje de estudiantes de secundaria que acceden a la educación superior es bajo, con respecto a los que se unen a la fuerza laboral.

### **Foro Mundial sobre la Educación (Dakar)**

En este Foro (Dakar, 2000) se desarrolla un trabajo que parte del análisis de los avances, incumplimientos y proyecciones del realizado en Tailandia en 1990. Resalta que la educación es un derecho fundamental consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero que luego de un poco más de medio siglo, muchos ciudadanos aún están excluidos de la educación básica con las consecuencias sociales y culturales que ello conlleva. La visión común de los participantes se resume en que todos los niños, niñas, adolescentes y adultos puedan desarrollar las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo que les posibilite ser ciudadanos, trabajadores, miembros de una familia e individuos plenamente realizados y con derechos plenos.

En el Foro de Tailandia en 1990, se definió la meta de alcanzar la provisión de educación básica universal para todos y satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje a los niños y niñas que así lo requirieran; en este sentido, el Foro de Dakar tuvo como una de sus tareas fundamentales, la evaluación de la meta de 1990, qué se consiguió y por qué la meta fue difícil de alcanzar, así como la proyección de las acciones a realizar en este respecto. En la sesión plenaria final se establece el Marco de Acción “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes” estableciéndose objetivos específicos a cumplir para el año 2015, teniendo en cuenta que existían varios desafíos políticos y económicos, una necesidad esencial de contar con programas educativos bien conducidos y mirar la educación como la mejor inversión para el desarrollo. Los compromisos que surgieron en torno a mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos, sugieren aspectos fundamentales como a) acceso, equidad y calidad, b) la tecnología al servicio de la educación básica, c) superar los obstáculos para la educación de las niñas, d) atender necesidades educativas especiales y variadas: convertir en realidad la educación integradora, e) dar a la educación primaria un carácter universal y gratuito, e) ampliar el acceso a los programas de desarrollo de la primera infancia, f) elaborar el contenido de la educación básica para responder a las necesidades y los valores de la sociedad, g) ayudar a los docentes a ayudar a los educandos, y h) evaluar los logros del aprendizaje.

### **Misión Internacional de Sabios del año 2019**

La Misión Internacional de Sabios 2019 estuvo conformada por un grupo de científicos expertos designados por la presidencia de Colombia, para que durante diez meses hicieran un estudio, análisis y reflexiones que permitieran guiar las políticas del Estado en términos de “ciencia, tecnología, innovación y educación, las estrategias de las organizaciones sociales y de los sectores productivos, y la acción colectiva de la sociedad durante las próximas décadas” (Presidencia de la República, 2019, p. 15).

El trabajo de la Misión se presenta en dos volúmenes. En el segundo volumen, Colombia hacia las fronteras del conocimiento, se sintetizan las recomendaciones específicas de los ocho focos de la Misión: Ciencias Básicas y del Espacio; Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad; Ciencias de la Vida y de la Salud; Biotecnología, Bioeconomía y Medio Ambiente; Océanos y Recursos Hidrobiológicos; Industrias Creativas y Culturales, Energía Sostenible y Tecnologías Convergentes e Industria 4.0. Para los objetivos de esta revisión, se eligió el foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad: la educación y la construcción de un desarrollo humano

con equidad, aunque se sustrajeron algunos elementos del foco de las Ciencias Básicas; este último, reconoce la necesidad de promover una imagen positiva del estatus social del maestro como parte de las estrategias para que la educación genere el impacto deseado.

La Misión identifica unas áreas clave para la generación de estrategias que faciliten el papel de la educación como agente transformador, estas incluyen la calidad de los maestros, la integración educación-investigación con implicaciones en la calidad de la educación, la equidad y el desarrollo de la sociedad como tal.

Se resalta que hacer propuestas de valor para que las personas mejoren sus condiciones, necesita reconocer que existen condiciones desiguales las cuales representan desafíos críticos en el momento de transformar la educación. La relevancia de apuntarle a la equidad proviene del análisis de que existe una clara relación entre el acceso a la educación y la distribución del ingreso. Se plantea que se ha demostrado que, al restringir la educación, otros elementos relevantes para el desarrollo y la productividad se ven directamente afectados. Se establece también que las capacidades socioemocionales de los individuos guardan estrecha relación con mayores niveles de participación y capital social, traduciéndose a su vez en desarrollo. La educación tiene como papel entonces garantizar el desarrollo de estas capacidades. En este sentido, la Misión sugiere la implementación de políticas conducentes a la superación de barreras que impidan a los individuos desarrollar estas competencias y puedan así aprovechar las oportunidades que se les presenten, se requieren así, acciones e intervenciones contundentes.

La Misión propone crear el Instituto Superior de Investigación en Educación y Alta Formación de Maestros (ISIE) con el fin de asumir la formación de maestros, producir y gestionar conocimiento a través de la investigación, ofrecer educación continuada e impulsar una reflexión nacional en torno a la educación. Por otra parte, para vincular las ciencias sociales y los estudios científicos en educación con el plan de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Misión propone revivir el programa de estudios científicos en educación, además, el aumento en la financiación de proyectos de investigación en ciencias sociales y la creación de centros de investigación en estos temas. Se introduce el concepto de educación industrial en donde se reafirma la necesidad de incluir en la agenda y proyectos educativos, a los sectores empresariales con el fin de lograr un sistema eficiente basado en la equidad en donde se construya conocimiento conjunto y se promueva la innovación que las empresas necesiten.

### **Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)**

La apuesta por la concepción y dimensión integral está presente en los documentos de política pública educativa desde hace varias décadas. La concepción y dimensión integral comprende aspectos ligados a la persona humana enfocándose en la dignidad, los derechos, los deberes, el desarrollo de conocimientos, el desarrollo de habilidades, el desarrollo de aptitudes y el desarrollo de valores; al igual, está presente en los objetivos generales de la educación básica: acceso con capacidad crítica y creativa al conocimiento en todas sus formas; desarrollo de habilidades comunicativas, razonamiento lógico y analítico, comprensión de la realidad nacional; actitud investigativa; y, fomento y desarrollo de valores son los pilares para este nivel educativo.

En la educación media se enuncian igualmente los objetivos que contemplan la dimensión integral adicionando el elemento de la preparación para el trabajo.

La Ley General de Educación establece dos clases de educación media: la académica y la técnica. Para la académica se presentan objetivos que estarían más asociados al nivel de educación superior: profundización en un campo o actividad del conocimiento e incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo. La educación media técnica está pensada para el desempeño laboral en producción y servicios; es un nivel proyectado para que los jóvenes tengan un nivel de especialización al finalizar la educación media, sin que ello redunde necesariamente, en conocimientos profundos e instituciones laborales y sociales que los acojan como técnicos de nivel medio. Los objetivos específicos de la educación media técnica se dirigen entre otros, a capacitación básica inicial para el trabajo.

### **Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992)**

La Ley 30 de 1992 reitera el carácter de la educación como proceso permanente, desarrollo de las potencialidades, integralidad, pleno desarrollo de los alumnos, formación académica o profesional, espíritu reflexivo, autonomía personal, libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico y universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.

Esta Ley es la que regula la educación superior en Colombia. Desde su promulgación ha sido objeto de debates y críticas; en lo académico, por la marcada regulación que hace del nivel superior y las incoherencias frente a la autonomía universitaria y en lo económico, porque ató la financiación de las instituciones oficiales a la inflación no previendo que la propia ley las obliga a tecnologizarse, acreditarse, autoevaluarse, mejorar la infraestructura y abogar por el bienestar de los estudiantes y la comunidad educativa entre otras acciones las cuales requieren inyección económica del Estado.

### **Consideraciones Metodológicas**

Esta revisión documental, definida por Hurtado (2010) como “un proceso que abarca la ubicación, recopilación, selección, revisión, análisis, extracción y registro de información contenida en documentos” (p. 851), hace parte de un estudio que se adelanta actualmente sobre si cambian o no las condiciones socioeconómicas de las personas debido a que acceden y completan programas de formación profesional.

Una revisión documental hace parte de los métodos cualitativos para la investigación en educación. Se realizó siguiendo estos pasos: 1) selección de las fuentes de información con énfasis especial en libros digitales, artículos descargados de internet y revistas electrónicas; 2) revisión y organización de la información, en donde se clasificaron los datos e información más relevante para el objeto del estudio y 3) análisis de los datos y la información, que apoyarían las conclusiones de la investigación.

Se tuvieron en cuenta las principales iniciativas, normativas y políticas que en materia de educación se han promovido en Colombia durante los últimos 40 años. Se hizo una revisión preliminar y se seleccionaron los planes de desarrollo del país desde 1978, los tres planes decenales de educación que se han formulado hasta el presente en Colombia, el Consenso de Washington, el Foro sobre Educación que tuvo lugar en Dakar en el año 2000, la propuesta de la CEPAL del año 1992 y la Misión Internacional de Sabios del año 2019. También se incluyeron las dos grandes leyes que sirven de pilar y referente en educación actualmente: la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación y la Ley 30 de 1994 que rige en Educación Superior. Se consideraron en cada una, las siguientes categorías: a) Escalabilidad social b) Impacto de la educación en la calidad de vida c) Propósito de la educación d) Políticas en Educación e) Educación en la ruralidad f) Inversión en educación.

Luego de una lectura minuciosa, se extrajeron de estos documentos los elementos que se consideraron de importancia para apoyar la concepción de la promesa de la educación como instrumento para mejorar el bienestar, la calidad de vida y la movilidad social de los ciudadanos. Se hizo una descripción general de estos elementos y posteriormente se hace un análisis en torno a ellos.

### **Análisis y Discusión**

La implementación de políticas que potencien las fortalezas de la Nación parte del conocimiento que tanto el Estado en general como los gobiernos específicos en particular, tengan del país (Roth, 2002). Es decir, cómo funciona la economía, lo social y lo cultural, conocer de qué viven los pueblos en cuanto a sustento, cómo son estos social y culturalmente para, desde ahí, establecer programas y proyectos diferenciados que conlleven a una verdadera descentralización tal y como han sido los propósitos de gran parte de la normatividad de las últimas décadas.

A pesar de esto, se observó que en general los *Planes Nacionales de Desarrollo –PND–* analizados en este contexto, obvian la integralidad y la articulación por motivos económicos más que socioculturales. En este sentido, al referirse a procesos como la reactivación de la economía, la generación de riqueza (*PND 1978-1982*), el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, la construcción de equidad social -vista como la capacidad de mejorar la distribución del ingreso y el crecimiento económico- (*PND 2002-2006*); la competitividad económica y la innovación ligada al emprendimiento empresarial y a esquemas y alianzas productivas que fomenten el crecimiento económico (*PND 2010-2011*) el énfasis se encuentra en la productividad, antes que en el bienestar social y cultural el cual dinamice sectores no económicos del progreso como lo son la educación o el desarrollo personal.

Lo anterior se cimienta en el hecho de que, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el entorno político y económico fue atravesado por la visión dicotómica del mundo (capitalismo o socialismo) y por esto se establecieron unas agendas económicas y de control político sobre territorios, alineándolos en alguna de las

dos vertientes. Como puntas de lanza se impuso el modelo de la desregularización de la economía por parte de los estados, dando paso a la liberación de los mercados o a lo comúnmente conocido como liberalismo, asumiéndose en la mayoría de los casos, como doctrina económica. En este contexto, en 1990 a través del Consenso de Washington, se establece una política unilateral dirigida a los países dependientes, que tuvo entre sus elementos centrales poner la mirada en el *déficit presupuestario* para contener el gasto público por parte de los estados y someterlo a una balanza donde los ingresos estuvieran orientados tanto a evitar la corrección de la economía desde políticas regularizadoras por parte de estos, como a limitar las políticas de gasto social.

En Colombia, los gobiernos de Turbay (1978-1982) y Betancur<sup>1</sup> (1982-1986) articulan este principio como parte estructural, en particular cuando se plantea la necesidad de ajustar los presupuestos a políticas de eficiencia y eficacia y a la inversión en infraestructura. Desde entonces, la venta de empresas del Estado y las acciones para enmarcar derechos tales como la educación en la categoría de servicios, han sido una constante. De hecho, la Ley General de Educación, así lo define. Es de anotar que subyace un argumento particular en la presión por privatizar y es el de considerar a la administración pública como deficiente: “El principal fundamento de la privatización es la creencia de que la industria privada está gestionada de forma más eficiente que las empresas estatales” (Consenso de Washington, 1990, p.80).

La tendencia de la política pública ha sido darle a la educación -como a la salud- un carácter de inversión y no de derecho fundamental a pesar de la normatividad que así lo señala; se le relaciona con la formación de capital humano (PND, 1982-1986; PND, 1990-1994) estableciendo que de este modo se ayudaría a los menos favorecidos. En otras palabras, no se proyectan acciones en beneficio de los grupos sociales, sino que se producen procesos de contención de la economía (dependiente de los Fondos y Organismos Internacionales) y de la población.

Asociar la educación a las dinámicas que se estaban gestando en el mundo en torno al conocimiento, específicamente a las nuevas tecnologías que condujeran al anhelado desarrollo integral, los conceptos de aprender a aprender, educación permanente, continuidad en todos los ciclos y la incorporación de nuevos métodos y estrategias (PND 1982-1986) se volvió referente en gran parte de los PND y de la normatividad. Esta concepción se encuentra inscrita en la creencia de que para superar los problemas presentes en la educación colombiana, hay que realizar cambios en la enseñanza y no en el sistema educativo como tal; es decir, según esto, el problema tiene que ver con aquello que se enseña y con quien lo enseña, con los procesos formativos de los docentes y la administración del currículo que no proveen un aprendizaje integral que conecte los diferentes actores de la sociedad, y no, con el desajuste de las políticas públicas y la incapacidad del Estado para articular los diferentes sectores.

Al plantearse que existe la necesidad de reorientar los recursos públicos y privados para la educación en cuanto se presenta una desorganización institucional y una carencia de herramientas financieras eficaces y adaptadas a la evolución del sector educativo en el país (PND 1986-1990), subyace a la crítica, que el Estado no ha realizado esfuerzos constantes en la escuela primaria para luego pasar al nivel de secundaria y educación superior. El fundamento de esta crítica es que el papel del Estado es garantizar la universalización de la educación desde los primeros niveles hasta los más avanzados, aspecto que no fue corregido y que, a pesar de sus avances, aún no se logra resolver, en cuanto no existe todavía la universalización de la escuela primaria y los lugares a donde no llega son los más desfavorecidos social y culturalmente (Peña, 2013). La Ley General de Educación señala que la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado por parte de sus representantes administrativos es fundamental, pero las realidades son otras.

Ahora bien, no todos los *Planes Nacionales de Desarrollo* privilegiaron lo económico sobre lo social, pero sí los relacionan. En el correspondiente al periodo 1982-1986, se consideró que la democracia depende de la *equidad* y la *justicia*, establece que las condiciones para la democracia se dan mejor a partir de un mayor desarrollo; apuesta que de entrada genera controversia porque al plantear que lo económico es condición para la democracia, podría entenderse que no hay democracia plena porque la economía no genera suficientes recursos, lo cual puede convertirse en un círculo vicioso. El PND 1986-1990 planteó una política social orientada a atender la educación de Colombia con el objetivo de generar un país que tuviera un capital humano capaz de impulsar la economía colombiana. Así mismo, se planteó mejorar la inversión social, crear nuevas fuentes de empleo y mejorar el sistema educativo (PND 1986-1990) aspectos que, si bien eran reiterativos, seguían siendo necesarios.

Estos últimos planteamientos no se llevaron a cabo debido a una emergencia económica, denotando la tragedia colombiana: o bien no hay claridad en las propuestas, o si hay claridad, surgen imprevistos coyunturales como

la que no permiten su implementación. Algunas veces se debe incluso a la priorización de proyectos, acciones o programas que se consideran prioritarios como lo fue, por ejemplo, la consecución de la paz (1998-2002). Cabe resaltar que, desde los gobiernos de la década de los noventa, se ha incrementado el sistema de becas y créditos para mejorar el acceso a la educación superior, el cual sigue vigente y ha propiciado un crecimiento en la cobertura de la educación superior; este crecimiento ha sido más relevante en el sector no oficial y ha debilitado al sector oficial, no tanto en cobertura como en su sentido. Los últimos años del siglo XXI muestran que la matrícula oficial en educación superior se niveló frente a la no oficial pero no así el carácter de lo público. Los gobiernos (*PND 1998-2002; PND 2002-2006; PND 2006-2010; PND 2010-2014; PND 2014-2018; PND 2018-2022*) ataron el apoyo en este nivel, asociándolo con indicadores y metas que dejaron en desventaja a la educación oficial.

Se observan incoherencias entre los planes de desarrollo y otras normatividades en lo que guarda relación con propuestas que tuvieron buenas finalidades y otras que se desviaron del propósito de las primeras como grandes orientadoras de la educación. En relación con las primeras, la Ley 115 de 1994 señala que es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar el cubrimiento educativo en cuanto a cobertura y calidad. Por ese camino, el primer Plan Decenal de Educación (1996-2005) <sup>2</sup>tuvo su importancia en que consideró a la educación como un derecho; si bien así se consagró en la constitución de 1991, en el Plan, la comprensión del derecho a la educación hace referencia a la posibilidad de que, a través de ella, se accede a los bienes culturales, sociales y económicos; esta comprensión es distinta de la concepción anterior a 1991 cuando la educación se contemplaba como una necesidad básica. El derecho a la educación adquiere preponderancia en la organización del Estado “[...] la educación se ubica en el rango de los derechos fundamentales. Quizá después del derecho a la vida, éste sea el más importante en tanto garantiza la posibilidad de desarrollar la vida.” (Plan Decenal de Educación, 1996, p.6). Así mismo, el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar (Unesco, 2000) recuerda que la educación es un derecho fundamental, por lo que estaría bien condenar a los estados y gobiernos que no implementaron medidas claras y concisas para garantizarlo. Resaltar la calidad de derecho, significa que no hay excusas para que los sujetos no tengan la garantía de beneficiarse de él y de que se llevará efectivamente a cabo en las mejores condiciones. Se hace referencia también a la financiación de la educación, señalando la necesidad de que los recursos sean proporcionales a los problemas que se presenten y a que los gobiernos opten por soluciones claras y coherentes.

En relación con las propuestas que desviaron sus propósitos, durante los períodos correspondientes a 2002-2006 y 2006-2010, se fortalecieron los discursos y las acciones ligadas a las competencias. Se refuerza la creencia de los gobernantes de que, interviniendo la educación a través de indicadores, indicadores de logro, competencias, innovación, tecnología y aseguramiento de la calidad entre otros aspectos, se soluciona la problemática de las inequidades, desigualdades, baja calidad, clasicismo, oportunidades diferenciadas y debilitamiento de la educación pública, así como el vaivén de la política pública, es decir, la educación como derecho fundamental, se circunscribe a indicadores, aspecto totalmente contraproducente. Si bien, se señala la necesidad de políticas redistributivas a través de educación de calidad (*PND 2006-2010*), no se plantean los mecanismos para hacerla posible y las estadísticas de que no se ha logrado, son claras al respecto. Aunque se presentan bastantes y grandes referencias con respecto a una educación de calidad (*PND 2006-2010*), esta se dirige a los programas que hacen posible el plan de capital humano como tener más años de educación y acceso a toda la población entre otros, dejando de lado aspectos como salud, recreación, empleos de calidad, vivienda e infraestructura para las escuelas que beneficie a los estudiantes y a sus familias.

Sumado a los discursos sobre las competencias, tomó forma la necesidad de modelos flexibles a partir de la educación media y continuando en el nivel superior (*PND 2006-2010*); en este sentido, hay que señalar que tal integración es de carácter productivo y no de carácter formativo, lo que conlleva a que los individuos se eduquen para acceder al mercado laboral y para favorecerse del desarrollo económico sin plantearse el aspecto participativo.

En la misma dirección, toma fuerza el concepto de emprendimiento (*PND 2010-2014; PND 2014-2018; PND 2018-2022*). A las universidades se les propone consolidar el emprendimiento innovador con aprendizajes en y con las empresas y aumentar acuerdos universidad-empresa. Cabe resaltar, que en los documentos de los PND no se referencia el lugar de la comunidad académica en tal relación y en el diagnóstico de la educación superior y, pese al enfoque regional, no se realiza una diferenciación de la oferta y la demanda regional de la educación superior. Tampoco se enuncian las fuentes de financiamiento para las universidades públicas y, por ende, se dejan varias estrategias propuestas sin metas o indicadores; por ejemplo, los mecanismos de evaluación de

los docentes, el diagnóstico de sus capacidades de investigación y la generación de oferta de programas de maestría y doctorado en las regiones, entre otras. Entre los fines de la educación, se reconoce la movilidad social producto de la generación de ingresos y activos (2014-2018), no haciendo referencia a la adquisición de capital cultural, sino a la participación de los individuos en actividades productivas a partir de unos conocimientos y unas competencias.

### Conclusiones

En los Planes Nacionales de Desarrollo se evidencia una evolución de las tendencias propias en concordancia con las globales que, si bien muestran un esfuerzo por estar a tono con lo que pasa en el mundo, también persisten la desigualdad en la asignación de recursos y desarrollo de proyectos con impacto.

Es concreto, en la mayoría de los planes de desarrollo, los planes decenales de educación y en el desarrollo de otras políticas públicas, se evidencia la decisión de mantener la educación como uno de los ejes centrales de las agendas de gobierno, identificándola como una herramienta esencial para el desarrollo del país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y de la proyección que se hace desde estas normativas, ha sido poco el impacto logrado por el sistema educativo para romper la desigualdad social en general.

Se evidencia que la calidad educativa es diferente entre sectores dependiendo de los recursos con los que se cuenta; los sectores menos favorecidos no logran, a través de la educación, avanzar en el acceso a mejores bienes culturales y sociales, su marginación permanece al igual que sus condiciones económicas; por otro lado, los más favorecidos reciben una educación de mayor calidad con los respectivos beneficios que esto conlleva. Esto también es evidente en la educación rural, la cual sigue distante de la urbana y con atrasos importantes en términos de desarrollo.

Por otro lado, se encuentra que promover la calidad como elemento central de la educación ha generado una sobre regulación que tampoco ha logrado promover igualdad o equidad, si no que ha contribuido a las brechas existentes entre las diferentes poblaciones.

### Referencias bibliográficas

- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). Gaceta Constitucional, No 116.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] y Organización de las Naciones Unidas para la Educación [Unesco] (1992). Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gentili, P. (1998). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina, En *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do liberalismo*. Vozes.
- Herrera, M. & Infante, R. (2004) Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*. No. 20. Bogotá.
- HURTADO, J. (2010). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN, GUÍA PARA LA COMPRENSIÓN HOLÍSTICA DE LA CIENCIA*. QUIRÓN.
- Iregui, A., Melo, L. y Ramos, J. (2006) La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. En *Revista de Economía del Rosario*, 9 (2), 175-238. <https://www.redalyc.org/pdf/5095/509555108002.pdf>.
- Ministerio de Educación Nacional (1996). *Plan Decenal de Educación 1996-2005*. [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85242\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Plan Decenal de Educación 2006-2016*. [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-312490\\_archivo\\_pdf\\_plan\\_decenal.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-312490_archivo_pdf_plan_decenal.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2016). *Plan Decenal de Educación 2016-2026*. [https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-392871\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-392871_recurso_1.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación (1979), *Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982. Plan de Integración Nacional*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

- \_\_\_\_\_ (1983). *Plan Nacional de Desarrollo Cambio con equidad 1983-1986*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur\\_Fundamentos\\_Plan.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1987). *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990. Plan de Economía Social*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. La Revolución Pacífica*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social* [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper\\_fundamentos\\_plan.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>.
- Peña, F. (2013). *Distribución social del capital escolar en Colombia. Perspectiva socioeducativa*. Bogotá: Alejandría Libros.
- Presidencia de la República (2019). *Misión internacional de sabios para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: Un sistema para construir el conocimiento del futuro*. [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro\\_mision\\_de\\_sabios\\_digital\\_1\\_2\\_0.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/libro_mision_de_sabios_digital_1_2_0.pdf)
- Ramírez, M. y Téllez, J. (2006). *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX*. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>
- Rincón, L. (1997). La Educación Colombiana en la Década de los 80. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (14), 133-148. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9594>
- Roth A. (2002) Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En: *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rubio, O., Ojeda, J. y Montes, E. (2003). *Deuda externa, inversión y crecimiento en Colombia, 1970-2002*. Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra272.pdf> junio 15 de 2021.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- UNESCO (2000). *Foro Mundial sobre la Educación*, Dakar (Senegal). Abril 26-28. Informe final impreso en Francia.
- Williamson, J. (1990). Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. En Williamson, J.(Ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics.
- ZAMBRANO, A. (2008) PLANES DE GOBIERNO, AUTONOMÍA Y UNIVERSIDAD CON CONDICIÓN EN COLOMBIA. EN EDUCERE. FORO UNIVERSITARIO, AÑO 12 (41), 319-328.

## Notas al final

1 Se hace énfasis en estos gobiernos por estar antes de la promulgación del Consenso de Washington con el fin de establecer si en sus políticas ya se observaba la aplicación de los diez principios enunciados por el consenso. Se reconoce que la implementación de estos principios tuvo su mayor desarrollo a partir de 1990.

2 La obligatoriedad de los planes decenales de educación se debe a la Ley 115 de 1994.