

**ESTÁNDARES CURRICULARES Y AUTONOMÍA**

Guillermo Bustamante Z.  
Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional

**RESUMEN**

La evaluación masiva entró en nuestra educación en relación con la política educativa. La Ley General de Educación la convirtió luego en un programa permanente. Pero entonces la autonomía que esa misma ley había querido implementar, que se enunciaba como mecanismo para tener una mejor calidad de la educación, se enunció luego, a partir de la evaluación masiva, como mecanismo para acentuar las diferencias educativas debidas a diferencias sociales. Entonces, la evaluación masiva, convertida en instrumento para legitimar la política educativa, no contaba con un referente común que le permitiera mostrarse como equitativa. De ahí que, en un movimiento aparente hacia un pasado de diseño instruccional, se promulguen los estándares educativos.

**Descriptor:**

Evaluación – Evaluación masiva. Autonomía escolar – Política educativa – Estándares educativos

**Contexto**

Después de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el Ministerio de Educación Nacional [MEN] emitió los «Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas»; luego, en 1996, se promulgó la Resolución 2343 «Por la cual se adopta un diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo, y se establecen los indicadores de logros curriculares para la educación formal»; más adelante, en 1998, aparecieron los *Lineamientos curriculares por áreas*; en 2001, la Ley 715, «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias», establece, entre las competencias de la Nación en materia de educación, la de «fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región»; en consecuencia, el Decreto 0230 de 2002, dice que lo adoptado por las instituciones debe tener en cuenta, entre otros, «estándares para el currículo, u otros instrumentos para la calidad, que defina y adopte el MEN». Finalmente, en 2002 este Ministerio adoptó unos estándares provisionales, en Matemáticas, Lengua Castellana y Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

**Es necesario porque la ley lo establece, y viceversa**

Cuando el documento del MEN sobre estándares dice tener como precepto «el mandato constitucional de garantizar a todos los(as) niños(as) y los(as) jóvenes el derecho de recibir una educación de calidad», se inscribe en el formato general de justificación de las normas educativas en Colombia: se hacen porque otras normas lo disponen. Se suele decir que la Constitución ordena, que la Ley X ordena, que el Decreto Z ordena. Se forma entonces la tautología que da nombre a este capítulo: *es necesario porque la ley lo*

establece, y la ley lo establece porque es necesario. Y, en lugar de permitirnos entender y justificar la necesidad, ese procedimiento nos deja inmersos en un mar de normas cuyas jerarquías no son fáciles de aprehender y cuya coherencia no es un requisito de arreglo. Pero, además, la norma no ha estado allí siempre: hubo de producirse en algún momento. Por eso, cuando el gobierno requiere nuevas condiciones, hace, modifica o deroga una norma; pero, a los otros agentes educativos, sí les señala el obligatorio cumplimiento de la normatividad vigente. No está demostrado que las actuales medidas contribuyan a garantizar el derecho a recibir una educación de calidad (como dice la cita al comienzo), pero en todo caso se trata de la concreción de una política que no puede promoverse sin decir eso.

En esa línea tradicional de citar otras normas, el documento sobre estándares agrega que, en concordancia con el mandato constitucional, la Ley general de educación estableció los fines de la educación, definió áreas obligatorias y fundamentales, posibilitó introducir asignaturas optativas y dio autonomía para definir el Proyecto Educativo Institucional [PEI]. Habla como si sólo hubiera una manera de entender el “mandato constitucional” y una sola manera de materializarlo. Y, al final de la frase, se puntualiza: *autonomía pero en el marco de normas técnicas producidas por el MEN...* como las que el documento encarna. Hay una cadena aparentemente sólida de deducción: lo ordena la Constitución, lo materializa la ley general y lo enmarcan los estándares. Quien tuviera algo que objetar, parecería quedar fuera de la Constitución. Sin embargo, después de la Ley 115 (8 años ya) y de sus sucesivas reglamentaciones, no aparece con claridad un “espíritu de la norma” —que se quiere resaltar en el sentido de la autonomía—, sino más bien unas tensiones que han usado los términos de la norma (que ya tenían alguna tendencia) a su amaño, incluso contradiciéndose de un período a otro, de una medida a otra; es decir, se han impuesto unos intereses, incluso pasando por encima de ciertos postulados de la ley y de las reglamentaciones. La línea jerárquica de normas no necesariamente coincide con una línea consistente de reglamentación y aplicación; de manera que mencionarla es, generalmente, una intimidación.

### **Argumentar la norma con estereotipos**

Las normas educativas a veces también se intentan sustentar con argumentos. Esto daría lugar a la discusión, si no fuera porque tales “argumentos” generalmente no van más allá de estereotipos que la misma política ha puesto en circulación: «[...] educación de calidad, que les permita vivir e interactuar en la sociedad en igualdad de condiciones, y continuar aprendiendo durante toda la vida». En cualquier caso, la milenaria discusión pedagógica no acogería fácilmente la idea de que la educación simplemente permite vivir e interactuar en la sociedad en igualdad de condiciones, pues falta establecer las razones de la desigualdad y el papel que la educación misma tiene en su producción y mantenimiento en las diversas épocas. Y que alguien continúe aprendiendo durante toda la vida sería más un asunto de la capacidad instalada humana y del conjunto de las interacciones sociales, y no solamente un asunto de la educación formal... si no fuera porque la idea de “aprender durante toda la vida” va en contra de las razones del aprender mismo, tal como lo entiende Bruner, para quien *aprendemos para no tener que aprender más*<sup>78</sup>.

En la línea de justificarse con estereotipos, el documento de estándares comienza diciendo: «La última década se ha caracterizado por los enormes esfuerzos que Colombia ha hecho en materia educativa [...]». Como puede preverse una vez más, todo gobierno dirá que hace “enormes esfuerzos”; y no admite que ni las cifras lo desmientan, pues antes debemos estar agradecidos de que se haya sostenido cierta condición para la educación, en un contexto de severo ajuste fiscal. Ahora bien, la investigación muestra

<sup>78</sup> BRUNER, Jerome [1971]. «Aprendizaje y pensamiento». En: (Varios Autores) *Aprendizaje escolar y evaluación*. Buenos Aires: Paidós, 1984.

que los esfuerzos (calificarlos de “enormes” tal vez es justo para el despilfarro en ciertos renglones) apuntan en una dirección específica. No faltaba más: los gobiernos tienen sus tendencias y están ahí para ejercerlas; salvo que, en nuestro caso, esos esfuerzos no permiten “vivir e interactuar en la sociedad en igualdad de condiciones”, ni “continuar aprendiendo durante toda la vida”, pues más bien trazan una lógica empresarial, una tendencia a privatizar, a recortar las condiciones laborales de los maestros, a evaluar masivamente, a desmontar la capacitación docente, a desestimular la investigación educativa, etc.

En todo caso, no se les ha olvidado repetir —como en toda norma educativa— que las instituciones escolares pueden enriquecer los estándares; que son autónomas para elegir los enfoques, estrategias pedagógicas y temáticas que mejor se adecúen a las exigencias y expectativas de su contexto; que la forma como se plantean los estándares no significa un orden estricto para organizar el plan de estudios o el proceso de enseñanza; y que cada institución escolar organiza las temáticas, los tiempos, las estrategias y los recursos para que todos sus estudiantes alcancen los estándares. O sea, se piensa que *autonomía es complementar, en los términos que resulten admisibles, la iniciativa creada por el que toma las decisiones*. Claro que el azar no perdona y, una vez expedidos los estándares, las instituciones y los maestros —como frente a toda norma— comienzan a declararse no preparados y a demandar capacitación. Además, la pragmática de la evaluación —en la que se van a usar los estándares— obliga, más allá de toda declaración de buena voluntad.

No se trata aquí de reclamar consecuencia con la norma o de aplicar la favorabilidad, sino, más bien, de asumir la dimensión política que está en juego en estos movimientos. Desde esta perspectiva, los estándares resultan inofensivos si se aíslan del contexto en el que se inscriben, por ejemplo, cuando nos invitan democráticamente a pronunciarnos sobre los que ya fueron enunciados, dejando por sentado que debe haber estándares, que la política que los hace necesarios no está en discusión; y del lado de los maestros, cuando nos disponemos a capacitarnos en esta nueva medida que, ahora sí, va a mejorar la educación.

### **Hacia la “unidad nacional”**

Los estándares apuntan a algo que se viene ventilando al menos desde la resolución 2343 (1996), cuyo quinto considerando dice: «atendiendo el principio constitucional de propender por *la unidad nacional*, se hace necesario definir lineamientos e indicadores de logros curriculares para que en todas las instituciones educativas del país se asegure la formación integral de los educandos [...]». Por eso, el documento de estándares se defiende de entrada: «Con los estándares curriculares no se pretende “uniformar” la educación» (aclaración no pedida, declaración manifiesta). Y, pese a esta negativa, el documento continúa explicando: «con ellos se busca contar con un *referente común*, que asegure a todos el dominio de conceptos y competencias básicas para vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones». Se reconoce, de paso, que la sociedad no es igualitaria y se propone “ingenuamente” como causa la falta de un referente educativo común.

Tanto los indicadores de logro como los estándares son maneras de apuntar a la “unidad”. Falta todavía saber para qué y cómo.

No nos detendremos a preguntar por qué los indicadores de logro y los lineamientos curriculares no fueron suficientes, siendo que también se promulgaron en cumplimiento de la Constitución y de iguales propósitos, ni por qué ahora necesitamos estándares. Tampoco preguntaremos por qué esta última medida sí solucionaría el problema, cuando el autor de ésta y de las anteriores es el mismo (que no ha tenido el detalle de confesar que se equivocó). Lo que interesa en este punto es el supuesto que hay en el

considerando citado de la resolución 2343: *los indicadores de logro contribuyen a formar (o forman) la unidad nacional*.

Por plausible que parezca, la idea de “unidad nacional” puede considerarse problemática. Por ejemplo, desde la Constitución misma tenemos *unidad*, pero también *diferencia*, pluri-culturalidad, lo cual no deja de ser contradictorio, al menos parcialmente. En el curso de la historia, los llamados a la “unidad” (sea o no nacional), a la “identidad”, generalmente han sacrificado la diferencia. Ciertos sectores creen que no puede haber logros sociales sino desde la unidad, pero encarnada en los intereses de alguien que se siente representante de los demás y, en consecuencia, habla a nombre de todos, de la verdad, de la calidad, etc. Pero, ¿en qué medida la educación produce la unidad nacional? Si a algo puede llamársele “unidad nacional”, no podemos atribuirlo simplemente al cumplimiento de objetivos explícitos en el proceso educativo, sino más bien —como dice Bourdieu<sup>79</sup>— a la necesidad del Estado de unificar los mercados (lo que exige, por ejemplo, imponer una lengua oficial y un mínimo de comunicación que haga posible la producción económica y la dominación simbólica); para lo cual se sirve, entre otras, de la educación.

Tal vez contribuye a producir más identidad la educación informal, tal como el mismo MEN la entiende: «todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados» (Ley 115, artículo 43). Pero muchos de estos mecanismos, por su propia naturaleza, vuelven a conducir a la diversidad. Asuntos como el fanatismo futbolístico, el modelo de vida descrito por las propagandas, el *reality show* de moda y las encuestas de opinión son más forjadores de la más lamentable “unidad nacional”. Pero, ¿se puede hablar de unidad nacional en todo momento?; sabemos que hoy, por ejemplo, el capital no respeta fronteras nacionales<sup>80</sup>; y que los ritmos culturales no coinciden con los límites geográficos. Y, además, ¿es deseable la unidad nacional, cuando su búsqueda no pocas veces ha coincidido con proyectos políticos totalitarios?

### ¿Unidad -vs.- autonomía?

Después de los indicadores de logro (1996), los lineamientos curriculares (1998) continúan esta dirección de los acontecimientos: «Las respuestas de las Secretarías de educación y del MEN tienen que combinar la atención a la diversidad con los aportes a la construcción de la identidad nacional»<sup>81</sup>. Y luego (1999) la señala Margarita Peña en un artículo sobre los sistemas de evaluación de la calidad a escala internacional<sup>82</sup>. Allí plantea que, de un lado, habría una necesidad de *unificar* información a escala nacional, dada la autonomía de los establecimientos educativos; y, de otro lado, que hay “nuevas demandas” de información y de rendición de cuentas. Atención: *dada la autonomía de los establecimientos educativos*; es decir, después de introducir la autonomía para justificar el descomprometimiento del Estado con la educación, parece haberseles salido de las manos (por ejemplo, en la forma de bajos resultados en las evaluaciones masivas nacionales e internacionales). Entonces, hablan de la *necesidad de unificar información a escala nacional*; es decir, controlar esa autonomía hasta el punto donde se la requiere (ya no se dice, como en el 2343, que el asunto es de formación integral). La segunda parte

<sup>79</sup> BOURDIEU, Pierre [1985]. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal, 1999.

<sup>80</sup> El Estado mexicano se vio obligado a cancelar una millonaria multa a una compañía por demorar la ejecución de un proyecto mientras discutía un asunto de contaminación. El fallo manifestó que la inversión está por encima del interés nacional. Esto se manifiesta de una manera evidente en el funcionamiento de las maquilas.

<sup>81</sup> *Lineamientos curriculares. Lengua Castellana*. Bogotá: Magisterio, 1998. Pág.11.

<sup>82</sup> PEÑA, Margarita. «Los sistemas de evaluación de la calidad: Un vistazo al panorama internacional». En: Revista *Alegría de enseñar* N° 38. Cali: FES, Enero-Abril de 1999. Pág.26.

del comentario de Peña complementa la primera: la preocupación por unificar supuestamente está en función de una serie de demandas de información y de rendición de cuentas que hacen el usuario directo, el sector productivo, la sociedad en su conjunto y los financiadores de la educación. Ahora bien: el usuario directo siempre hace la misma demanda; el sector productivo obliga pero desde su lógica de contratación, que no podría regir la educación más que al nivel de pedir “competencias básicas”<sup>83</sup>; la sociedad en su conjunto no es nadie, se trata de Margarita Peña representándonos a todos sin que se lo hayamos pedido; de todos, los financiadores de la educación son el único “gremio” que sí demanda, como condición para hacer préstamos para educación, algo en relación con la unificación, vía las evaluaciones masivas.

No es casual que lo mismo se diga en muchos países. Veamos el caso de España: Alejandro Triana dice: «Las escuelas pueden y deben hacer uso del creciente margen de autonomía de que disponen, organizando los procesos de enseñanza y aprendizaje en ese nuevo marco. Pero, a cambio, deben rendir cuentas de sus resultados a través de diversos mecanismos de evaluación»<sup>84</sup>. Esto, que es idéntico a lo que se dice en Colombia, señala que hay una proporción directa entre “autonomía” y “control”. Así, resulta incongruente reclamar que con los estándares nos están quitando la autonomía, si, de otro lado, se aprueban las evaluaciones masivas por acción o por omisión. También resulta interesante lo que este autor español agrega a continuación: «Es este un estilo de funcionamiento frecuente en las organizaciones productivas, que ha ido arraigando también entre las administraciones públicas. Parece ser que la educación no constituye una excepción a lo que va siendo una regla cada vez más extendida en la gestión de los servicios públicos». Triana, por lo menos, es casi sincero: no se trata del mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación, ni de que ellos y ellas tengan iguales oportunidades, ni de la formación integral, etc.; sino, más bien, de un estilo empresarial “acogido” para los servicios públicos y, particularmente, para la educación. Agreguemos: *acogido por ciertas personas en cierta dirección política*; no es simplemente —como dice la cita— que “se haya ido arraigando”, o que esté “cada vez más extendido”; expresiones que dejan la decisión casi en términos de generación espontánea o de ley natural.

Por la misma época, la Secretaría de Educación Distrital afirma: «Si bien la autonomía de los establecimientos se postula como mecanismo para mejorar la calidad de la educación, los riesgos de atomización y dispersión que tiene este esquema institucional deben ser contrarrestados por la instancia superior de regulación»<sup>85</sup>. Atención: la tan elogiada autonomía ¡aquí se considera un riesgo!, y la instancia superior de regulación viene a contrarrestarlo ¡con la evaluación! El documento caracteriza de manera un tanto realista lo que otros ponen en términos de un espíritu de igualdad y de participación: «De hecho existe entre los establecimientos una limitada y desigual capacidad de gestión administrativa y pedagógica». Para contrarrestarla, hablan de “compensación de las desigualdades iniciales”, y entonces citan a la CEPAL-UNESCO —lo que confirma la dimensión internacional del asunto—, en el punto donde dice: «la autonomía dará como resultado una mayor atomización y segmentación del sistema y, en consecuencia, una mayor inequidad por el aumento de las diferencias en calidad, reforzando la

<sup>83</sup> Según Alain Michel, las evaluaciones masivas «deberán centrarse progresivamente en los conocimientos no cognitivos adquiridos: competencias transversales, comportamientos, valores, aptitud para el trabajo en equipo, etc. En resumen, en lo que respecta al “currículum oculto”, sobre el que se centran las principales expectativas de los empleadores» (MICHEL, Alain [1996]. «La conducción de un sistema complejo: la educación nacional». En: *Revista iberoamericana de educación* N° 10. Madrid: OEI, Enero-Abril de 1996. Pág.28). Pero la educación puede ser algo más. Cf. DE ZUBIRÍA, Sergio. «La mala pedagogía se hace con buenas intenciones». En: *El concepto de competencia: una mirada interdisciplinar II*. Bogotá: SOCOLPE, 2002.

<sup>84</sup> TRIANA, Alejandro. «La evaluación de los sistemas educativos». En: *Revista iberoamericana de educación* N° 10. Madrid: OEI, Enero-Abril de 1996. Pág.42.

<sup>85</sup> SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL [SED], CORPOEDUCACIÓN, Misión social-DNP. *Evaluación de la calidad de la educación primaria en Santafé de Bogotá 1998. Factores asociados al logro. Informe final*. Bogotá, 1999.

correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa»<sup>86</sup>. En otras palabras, si dejan solas a las comunidades educativas (es decir, si realmente tuvieran autonomía), se empeoraría su situación (que es una desigualdad social *inicial*); de modo que, “por su propio bien”, los técnicos —que sí saben— tienen el compromiso moral de llevarlas —pues no saben qué hacer con su autonomía— por el camino de la libertad y no del libertinaje, es decir, por la política internacional que pasa por evaluaciones masivas. El asunto de la desigualdad se da como hecho, es “inicial”; no se siente tanta obligación moral como para aplicarse a la raíz de esa desigualdad que, según la cita misma, parece determinante.

### **Estándares: la unidad, vía las evaluaciones masivas**

Pues bien, todo esto queda explícito en el documento del MEN, cuando dice que los estándares: «*Están sujetos a la verificación; por lo tanto, también son referentes para la construcción de sistemas y procesos de evaluación interna y externa, consistentes con las acciones educativas*». No en vano, recientemente un investigador en educación —ligado de larga data a la evaluación de la calidad educativa— afirmaba que la única manera de que los diversos modelos de evaluación masiva fueran comparables entre sí, que se los pudiera discutir, era que se dispusiera de estándares. La evaluación masiva en Colombia, después de 10 años, por fin cuenta con un objeto de evaluación que no da lugar a confusión.

Y para plantear que la evaluación masiva es fundamental, y que para eso se necesitan los estándares, el documento del MEN dice: «En el centro de la discusión sobre cómo mejorar la calidad está la pregunta ¿qué saberes y competencias deben desarrollar los estudiantes como resultado de su paso por los diferentes grados y ciclos escolares? Por tratarse de educación para todos, el preescolar, la básica y la media deben proporcionar a toda la población estudiantil las mismas oportunidades de aprendizaje y desarrollo individual y social. De allí que sea conveniente contar con pautas o normas comunes, precisas y básicas para estos tres niveles educativos». Pero, si no se sabe qué saberes y competencias deben desarrollar los estudiantes, ¿cómo se han hecho hasta ahora las evaluaciones con las cuales se le ha informado al país durante 10 años sobre la mala educación que tenemos? Además, si hay una desigualdad inicial, ¿qué resultado da sumar lo mismo a ambos lados de una desigualdad?

Hace unos años, la autonomía y los PEI se esgrimían como garantía de que la educación era para todos; ahora, el mismo propósito requiere acabar la autonomía, tener pautas comunes. Y no es que exista la autonomía, que la estemos exigiendo, que la estemos viendo menoscabada; señalamos sencillamente los movimientos discursivos, en su relación con lo que parece ser la política educativa efectiva. Esto, por ejemplo, hace oscilar el tono: de una posición de definición de filosofía del establecimiento, de una aparente confianza sobre la conducción del proceso por parte de la comunidad educativa, se pasa a un tono de autoridad, aun frente a aquello que parecería ser de naturaleza teórica; por ejemplo, el documento resuelve la discusión que, en la pedagogía y las didácticas de las áreas, es permanente: «Los estándares curriculares son criterios que especifican lo que todos los estudiantes de educación preescolar, básica y media deben saber y ser capaces de hacer en una determinada área y grado». Para eso se dirá que fueron consultados los expertos de área<sup>87</sup>, lo cual termina en unos estándares que «se traducen en formulaciones claras, universales, precisas y breves, que expresan lo que debe hacerse y cuán bien debe hacerse». ¡Lo mismo se decía en el 2343, y, sin embargo, se lo cambia!

<sup>86</sup> Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992.

<sup>87</sup> Los estándares «fueron elaborados por docentes especialistas en cada área y con amplia experiencia en el aula de clase».

### Una autonomía

Según el documento de estándares, uno de los rasgos de la autonomía —en la nueva legislación educativa— es el PEI, establecido «Con el fin de lograr la formación integral del educando» (artículo 73, ley 115), argumento que ya vimos declinar a propósito del tema de la unidad nacional. Además, el PEI debía especificar:

- los principios y fines del establecimiento... pero ya nos recordaron que los fines los puso la ley;
- los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios... pero hoy se aportan recursos para que la institución consiga lo necesario *vía la evaluación*;
- la estrategia pedagógica... pero se consideran “prácticas exitosas” las que permiten a los alumnos sacar buenos puntajes en las pruebas;
- el reglamento para docentes... mientras la reforma laboral acaba con el estatuto docente.

Se agregaba que «El Gobierno Nacional establecerá estímulos e incentivos para la investigación y las innovaciones educativas», pero sabemos que la investigación en educación ya no tiene recursos y que las innovaciones se valoran en función de las evaluaciones masivas (cf. las últimas convocatorias del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico del Distrito Capital - IDEP). Luego se aludía a una evaluación de los PEI, siendo que —en función de la autonomía “entregada”— no podrían evaluarse más que de cara a las condiciones propias en las que cada uno se hizo. Los estímulos dados al mejor, detectado en estas evaluaciones, eran para «implantar un proyecto educativo semejante, dirigido a la atención de poblaciones en condiciones de pobreza»; pues bien esto hoy se llama “Acciones focalizadas”, aunque ya no se hagan a nombre del PEI, sino de los “planes de mejoramiento” creados en razón de los resultados en las evaluaciones masivas. Antes había PEI específico (en principio, “bueno”), ahora el plan es de *mejoramiento* (lo que supone una institución, en principio, “deficiente”). Según el párrafo del mismo artículo de la ley: «El PEI debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable», que son —palabras más, palabras menos— los temas de eficiencia, eficacia y calidad. Con todo esto, puede verse, no sólo que la Ley no es como el mismo gremio de docentes la ha querido mostrar, sino que el gobierno no necesita seguirla al pie de la letra para imponer la política.

De otro lado, la Ley general dice que el currículo «es el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local [...]». Así, el artículo 78 fijaba que el MEN diseñaría los lineamientos generales de procesos curriculares y establecería los indicadores de logros para cada grado. Pero hoy, de un lado, contra la misma ley, ya no se esgrimen la identidad cultural regional y local; y el conjunto de criterios, planes, programas, metodologías y procesos han quedado reducidos a los efectos de la evaluación masiva. Y, de otro lado —como veremos más adelante—, los lineamientos generales nada tienen que ver con los estándares, y los indicadores de logros no sirvieron, pues hubo que hablar después de estándares que *no estaban en la ley General*. ¿Cómo hacen las instituciones educativas para establecer su plan de estudios, los objetivos, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración, si la fuerza de la evaluación masiva las pone a trabajar en dirección a quedar bien en pruebas en las que se juega el futuro de la institución y del gremio docente?

Todas estas medidas de la ley 115 —sin que estén planteadas con entera coherencia y sin que establezcan claras relaciones entre sí— dejaron en crisis a una comunidad educativa acostumbrada a que las autoridades digan cómo llevar a cabo el proceso educativo (aunque realmente no cumpla). Al lado de nuestro pedido de medidas “más concretas”, aparecieron las reglamentaciones (que después decimos que cambian el sentido de la ley), los manuales, las asesorías. El gobierno nunca trabaja para que la comprensibilidad del maestro cambie, sino que trata de “hacerles comprensibles las cosas”, más “concretas” (donde lo concreto es aquello cuya construcción no requiere esfuerzo). En esto, gobierno y maestros pueden ser muy parecidos. Por eso los estándares son, según el MEN, “formulaciones claras, universales, precisas y breves”. Todo lo contrario de lo que planteaban los *Lineamientos curriculares*: «También cambian los procedimientos que el MEN emplea para orientar el desarrollo pedagógico del país. Abandona el rol de diseñador de un currículo nacional para asumir el de orientador y facilitador de ambientes de participación en los cuales las comunidades educativas despliegan su creatividad y ejerzan la autonomía» [pág.11].

La definición a la que responden los estándares —“formulaciones claras, universales, precisas y breves”— tampoco se corresponde con el conocimiento, es decir, con aquello que se cree llevar a la escuela y luego evaluar: en los campos disciplinares, el conocimiento resulta *claro* pero para el que se introduce en su gramática (sería *oscuro* para el que está por fuera de ella); pretende *universalidad*, pero se define como *refutable*; es *preciso* en el sentido de rigor y coherencia, no en el sentido de “contenido a transmitir que no deja dudas”, como en el diseño instruccional que los estándares traen a la memoria; y, por último, no es *breve*, pues en su contexto la unidad mínima de significación es la teoría.

Entonces, ¿pedir que se aplique la Ley como estaba? Pero la ley misma ya es problemática... y no puede no serlo; además, para el gobierno la política se traza más allá de la ley: ésta se crea, entre otras, para hacer posible la aplicación de la política y, si comienza a estorbar, se la interpreta *ad libitum*, se la reglamenta en un sentido contrario o, finalmente, se la modifica.

### **Otra autonomía**

Tal como la ley ordenaba, en 1994 el MEN expidió el documento de lineamientos generales de procesos curriculares<sup>88</sup>. Se suponía que sería la base de los siguientes pasos a dar, a saber, indicadores de logro y, después, lineamientos por áreas (¡no había estándares en esas cuentas!); es decir, que de ahí en adelante se *aplicarían* tales lineamientos; no obstante, hoy podemos comprobar que, aunque se mencionen, no se tienen en cuenta y se contrarían explícitamente.

Allí se planteaba que las comunidades educativas harían cambios si estudiaban con profundidad los problemas, pues «nadie participa responsablemente en la transformación de una situación cuya trascendencia no comprende» [pág.8]. Pero, ¿acaso los estándares permiten comprender la trascendencia de alguna situación? Según el documento, a cada generación le corresponde tomar decisiones y autogestionar su crecimiento. De ahí que las comunidades educativas tuvieran que «generar y cultivar una dinámica propia en torno al PEI y, dentro de él, a una propuesta curricular en permanente construcción que dará

<sup>88</sup> MEN. «Lineamientos generales de procesos curriculares. Hacia la construcción de comunidades educativas autónomas». Documento 1. Noviembre de 1994. MEN.

cuenta de su concepción de hombre, de su política educativa, de su posición pedagógica y de la forma como trata de apropiarse de la cultura, la ciencia y la tecnología». Por ninguna parte se veía el tema de “unidad nacional” y menos el de evaluaciones masivas. Por eso se decía: «De esa construcción permanente tratan estos *Lineamientos*, con todo lo que ella implica de capacidad de autocrítica, autogestión, investigación, planeación, diseño, desarrollo, evaluación constante y pre-visión de los procesos que se generarán en los integrantes de la comunidad [...]» [pág.8]. Nada de esto, *dicho por el mismo MEN*, tiene que ver con la perspectiva de estándares que hoy impulsa, supuestamente inspirado en los mismos principios generales (que, entonces, sirven para cualquier cosa). En la perspectiva actual lo que se ve es, más bien, una especie de diseño instruccional que de ser *aplicado* —no razonado, discutido, entendido, como dicen los lineamientos— garantizaría buenos puntajes en las pruebas —no una participación responsable y consciente, como dicen los lineamientos—.

¡Y no es que el MEN no pueda cambiar de posición!, sino que esta manera de hacerlo nada enseña a los agentes educativos.

Tal como el documento planteaba, los *lineamientos curriculares* por áreas ampliaron los *lineamientos generales*. Pero si, además, hay estándares, éstos a su vez vienen a reemplazar a los *lineamientos curriculares*, aunque el documento sobre estándares diga que son su punto de partida. Así, lo que era perfecto, resulta perfectible: «su desarrollo se enriqueció tanto con la participación de maestros de diversas regiones y de académicos como con la consulta de currículos de otros países». El cambio de naturaleza queda justificado por una “participación” de la que nada sabemos y que, en todo caso, no es un criterio académico, aunque sí es un buen recurso propagandístico. Se plantea, además, que «En todo momento se buscó construir unos estándares propios que respondan a nuestra realidad y expectativas, pero sin dar la espalda a los avances y desarrollos que en materia curricular se vienen detectando en diferentes partes del mundo». No les parece que haya contradicción entre “nuestra realidad” y buscar en currículos de otros países, pues quien lo vea así estaría, como se deduce de la cita, “dando la espalda a los avances y desarrollos curriculares en el mundo”, acusación de la que nadie quiere ser objeto. Pero, si hay universalidad como algo preferible, ¿para qué hablar de autonomía?, ¿para qué citar la Constitución que nos habla del respeto a la diversidad cultural?

Y, de otro lado, ¿quién y cómo establece la bondad de “los avances y desarrollos que se vienen detectando en diferentes partes del mundo”?, ¿sólo porque no son de aquí son buenos? En realidad, puede deducirse del panorama internacional de política educativa, se trata de eufemismos.

El documento de Lineamientos generales de procesos curriculares también planteaba que interrogantes más abarcadores en torno a la persona, la vida, la educación y el currículo, respuestas mejor argumentadas, y mejores niveles de interpretación y desarrollo de la labor educativa, permitirían «impulsar el cambio autónomo y comprometido de la educación en las regiones y en las instituciones» [pág.9]. Espacios que la naturaleza de la evaluación masiva —recordemos que los estándares son para eso— hace imposibles.

Según el documento [pág.7], los temas de discusión son: autonomía, currículo, planes de estudio, áreas, asignaturas y proyectos pedagógicos; es decir, por ningún lado vemos eficiencia, eficacia, gestión, calidad. Y, también según el documento, tomar posición frente a esos temas permitiría avanzar, siempre y cuando se cuestione una realidad ya trajinada, y no se tienda a hacer ajustes formales que terminan conservando acriticamente la

situación. Es decir, el mismo MEN sabe que el destino de las medidas autoritarias son los ajustes formales; y, para remediarlo, toma otras medidas autoritarias en las que se exige no hacer ajustes formales. «En este contexto, es posible asumir las disposiciones legales como instrumentos facilitadores y orientadores del quehacer educativo, y no como imposiciones de forzosa aceptación» [pág.12]. ¡El mismo MEN decía que las instituciones pueden ser adultas! Pero, como vimos atrás, cuando el modelo a escala internacional cambia, dirá que la autonomía conduce a profundizar la desigualdad, que las instituciones no pueden ser adultas.

Mientras el documento habla de conocimientos «provisionales e incompletos», de «explicaciones transitorias, temporales y contextuales», de un mundo imprevisible, de una verdad «temporal y relativa» [pág.12], los estándares —recordémoslo— son todo lo contrario: claros, universales, precisos y breves, y expresan lo que debe hacerse y cuán bien debe hacerse.

Para el documento, el error es formativo; para la perspectiva de los estándares, el error permite seleccionar los desempeños en las pruebas. Según el documento, la institución educativa debe preguntarse cómo evitar la deshumanización tecnológica y la destrucción; cómo acceder a la información de manera crítica y constructiva; cómo producir una ética civil, propiciar un desarrollo de las diversas culturas y valorar las diferencias; cómo construir currículos significativos y pertinentes, y conseguir ambientes educativos participativos, activos y acogedores; cómo no formar para un empleo específico; cómo formar para la responsabilidad y la autonomía; cómo vivir democráticamente y contribuir a la paz nacional... Pues bien, este conjunto de propuestas tan interesante, queda completamente marginado, ante una escuela pensada como factores asociables, y ante un sentido de su acción entendido como desempeños en pruebas masivas de cara a estándares nacionales que —según el documento respectivo del MEN— «hacen referencia a una meta que expresa, en forma observable, lo que el estudiante debe saber, es decir, los conceptos básicos de cada área, así como las competencias, entendidas como el saber hacer, utilizando esos conceptos. La noción de logro, por otra parte, hace referencia al nivel en el cual los estudiantes alcanzan una determinada meta o estándar».

El documento plantea [pág.16] que las nuevas normas sobre educación «reconocen que las personas, las instituciones, las regiones, etc., pueden y deben desarrollar y ejercer una autonomía que les permita tomar decisiones responsables, asumir un código de ética educativa y participar en la orientación y desarrollo de sus procesos humanos, sociales, culturales... En materia curricular y de investigación pedagógica reconocen amplia autonomía a las instituciones educativas». Pero ya sabemos lo bajo que cayeron la autonomía y la investigación educativa en las consideraciones y documentos posteriores. Más adelante dice que dichas normas: «establecen mecanismos de descentralización que, una vez puestos en marcha, facilitarán a las instituciones y a las regiones su propio desarrollo, según sus características específicas». Sostiene que los buenos propósitos no han garantizado avanzar mucho en los temas de convivencia en el país. Invita incluso a preguntarse por el tipo de Ministerio de educación, de instituciones y de comunidades educativas que necesitamos. «Las comunidades ya no tienen que esperar a que alguien les indique qué pensar y hacer, sino que deben asumir responsabilidades y decisiones educativas» [pág.16]... eso era en 1994; hoy, 2003, sí deben esperar a que alguien les indique qué pensar y hacer.

## La última autonomía

Con los estándares curriculares, el MEN «busca concretar los lineamientos expedidos, de manera que las instituciones escolares cuenten con una información común para formular sus planes de estudio de acuerdo con sus prioridades educativas establecidas en el PEI». Pero,

- ¿Cuáles pueden ser las prioridades establecidas en el PEI si ya se sabe lo que los estudiantes deben saber?; y, de otro lado, si la comunidad educativa cree que algo *debe* ser enseñado por razones normativas y, en consecuencia, lo pide a las autoridades.
- ¿Cuáles pueden ser esas prioridades si todos van a ser evaluados contra los mismos estándares?; y, de otro lado, si la comunidad educativa cree en las evaluaciones masivas.
- ¿Cuál es la autonomía invocada si las pautas y las normas son “comunes, precisas y básicas”?; y, de otro lado, si la comunidad educativa cree que hay cosas comunes, precisas y básicas.

Finalmente, ¿por qué había que “concretar” los lineamientos expedidos si éstos se hicieron confiando en la capacidad de los profesores y las comunidades educativas?: «A los educadores especialistas corresponde elaborar y asumir los programas curriculares como transitorios, como hipótesis de trabajo que evolucionan a medida que la práctica señala aspectos que se deben modificar, resignificar, suprimir o incluir»<sup>89</sup>. No es el caso discutir aquí si hay saberes universales o no; lo interesante es resaltar la tensión permanente entre ese supuesto y el juego que, en consecuencia, tendría la “autonomía” (tensión, según parece, irresoluble en la escuela). La discusión no es si “por objetivos”, “por logros” o “por competencias”. Un debate como ese, que podría parecer necesario o, al menos, interesante, se convierte en inútil cuando, en el fondo, de lo que se trata es, para unos, de implementar una política educativa en la que los educandos son cifras, los maestros son una carga laboral y prestacional, y el conocimiento es un conjunto de habilidades laborales pedidas coyunturalmente por los empleadores. Y, para otros, de reclamar una autonomía que nada tiene que ver con la especificidad de la sociedad, de los sujetos y de los saberes que la escuela pone en juego. La discusión, entonces, no es tanto si éste o aquel estándar, como ya quieren algunos (que no los llamaron a redactar el documento). En todo caso, los mejores estándares —hágalos quien los haga— no producirán el maestro que el mejoramiento de la calidad requeriría. Por eso, los actuales, parecen inofensivos... pero realizan la política.

### A manera de conclusión

Desde que entró la evaluación masiva a relacionarse con la política educativa, muchas cosas han cambiado. Hubo Constitución, hubo Ley General que incluyó las evaluaciones masivas como un programa permanente. La autonomía, que se ha esgrimido como “espíritu” de esa ley, se ha enunciado de diversas formas: desde mecanismo necesario para tener una mejor calidad de la educación, hasta mecanismo para acentuar las diferencias educativas debidas a diferencias sociales. En ese contexto, la evaluación se posiciona como instrumento privilegiado para legitimar la política educativa, salvo que no

<sup>89</sup> Lineamientos... Pág.11.

cuenta con un referente común que le permita mostrarse como equitativa. Entonces, en un movimiento hacia un extremo de la tensión, se promulgan los estándares educativos.

