

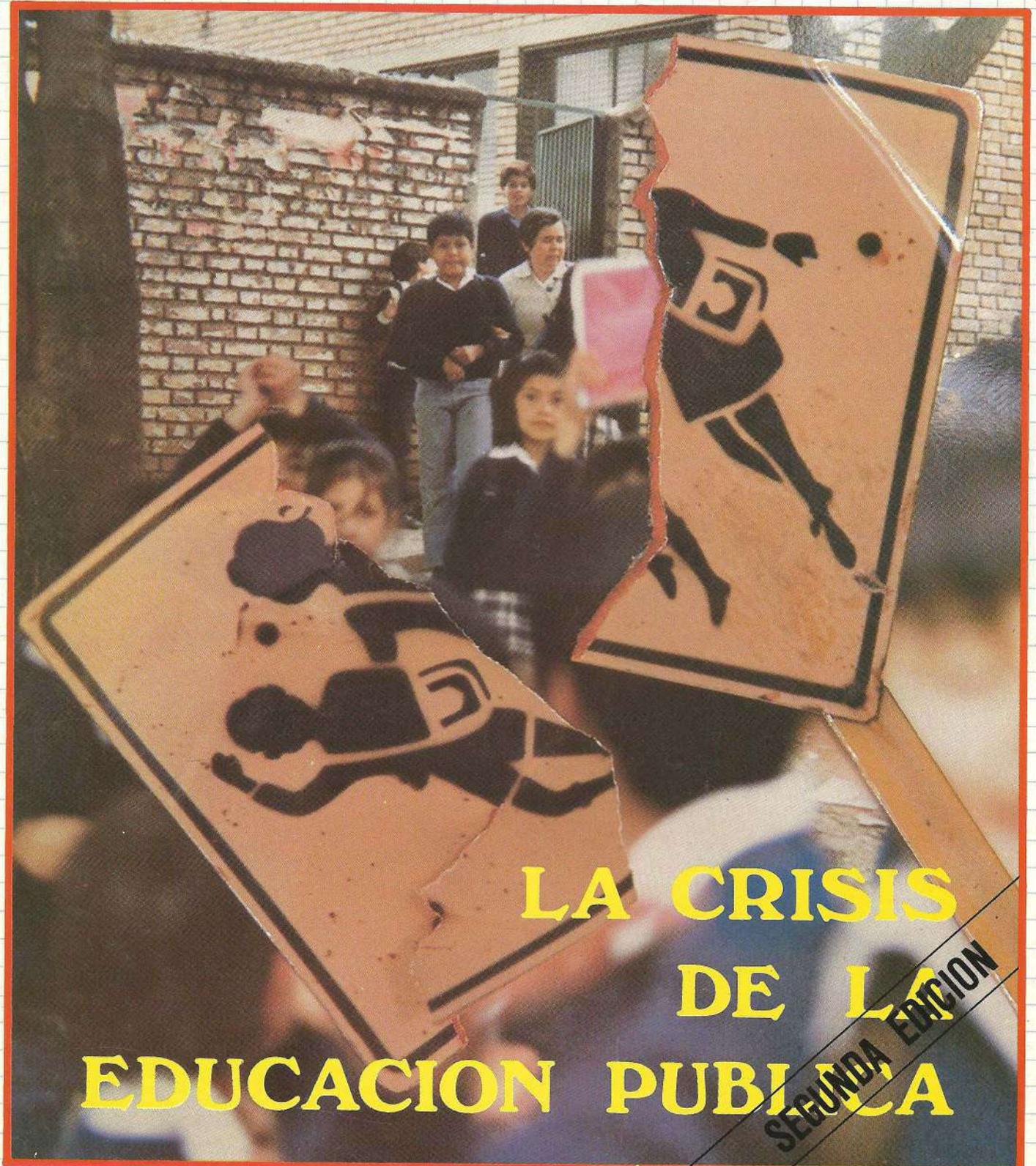
educación y cultura

Nº 2

BOGOTÁ - COLOMBIA
SEPTIEMBRE DE 1984

Revista del Centro de Estudios e Investigación Docente
de la Federación Colombiana de Educadores

\$ 200



LA CRISIS
DE LA
EDUCACION PUBLICA

SEGUNDA EDICION

FORO NACIONAL POR LA DEFENSA DE LA EDUCACION PUBLICA!

LA FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES - FECODE - CONVOCA:

A las organizaciones y entidades educativas; al magisterio; a las asociaciones de padres de familia y estudiantes; al movimiento sindical; a las organizaciones cívicas, populares, científicas y culturales; a los centros de estudio e investigación; a la comunidad universitaria y a los medios de comunicación, a participar en el FORO NACIONAL POR LA DEFENSA DE LA EDUCACION PUBLICA, que se realizará en Bogotá, D. E. del 26 al 29 de septiembre de 1984.

I JUSTIFICACION DEL FORO

- 1.1. Universalmente se ha proclamado y aceptado que la educación es un derecho de todos los hombres y no un privilegio de ningún sector o clase social. Sin embargo, en Colombia más de cinco millones de compatriotas son víctimas del analfabetismo absoluto. El 50% de la población en edad escolar se encuentra por fuera del sistema educativo y más del 40% del sistema educativo se encuentra en manos de particulares.
- 1.2. En nuestro país no sólo quienes asisten a los planteles privados tienen que pagar la educación que reciben. También deben hacerlo, en cuantía cada vez mayor, los matriculados en instituciones públicas. Existe un proceso creciente de privatización del financiamiento de la educación, consistente en trasladar sus costos sobre los hombros de la comunidad educativa y el pueblo en general. Manifestaciones de esta política son el alza periódica de matrículas y pensiones, el auge del crédito educativo, la educación cooperativa, la imposición de contribuciones, la construcción de aulas y planteles por autogestión de la comunidad, etc.
- 1.3. La Educación Pública sufre un alarmante déficit financiero y un caos administrativo, que la tienen al borde del colapso. Todo ello como consecuencia del abandono en que la mantienen los gobernantes. Ahora, para acabar de agravar la situación, se pretende hacerla víctima de la tremenda crisis fiscal que azota al país, congelando la participación de la Nación en el sostenimiento y devolviéndole a las Entidades Territoriales y al Distrito Especial de Bogotá la responsabilidad de la misma.
- 1.4. Las consecuencias de las crisis financiera y administrativa están a la vista: Disminución de la tasa de crecimiento de la cobertura; fortalecimiento de la educación privada, que se manifiesta en una baja de la participación de la Educación Pública en la matrícula total nacional, especialmente en los niveles universitario y elemental; deterioro creciente de la infraestructura física del sistema; desaparición de los servicios de bienestar estudiantil; incumplimiento de obligaciones del Gobierno para con el magisterio y lo que es más grave, la baja calidad de la educación.
- 1.5. La Universidad Pública se encuentra asfixiada económica y políticamente, sumida en un estado de postración sin precedentes, víctima del cerco y liquidación que se le ha tendido desde las más altas esferas dominantes. La principal de ellas, la Universidad Nacional, ha sido cerrada indefinidamente por el Gobierno y su destino y futuro están ante una verdadera encrucijada.
- 1.6. Los planes, proyectos y políticas educativas oficiales más que producto de las necesidades de la Nación y el pueblo, son resultado de compromisos o convenios del Gobierno con organismos supranacionales y extranjeros, especialmente de carácter financiero. Sus objetivos son favorecer los intereses de la explotación y dominación imperialistas.
- 1.7. Los programas, contenidos y métodos de enseñanza son impuestos al país desde arriba, sin ninguna discusión ni participación ciudadana; son fruto de la transferencia indiscriminada de innovaciones tecnológicas y pedagógicas extranjeras, que se aplican en el país sin ninguna consideración con nuestra realidad social y cultural.
- 1.8. La cultura nacional y popular se encuentra atrapada por la cultura extranjera, especialmente la norteamericana; los organismos estatales encargados de su fomento no cumplen con este papel, pues realizan una actividad que solamente favorece la cultura de las clases dominantes.

2 OBJETIVOS DEL FORO

- 2.1. Crear conciencia entre los beneficiarios de la Educación Pública, los estamentos educativos, culturales, intelectuales y las organizaciones populares en general, de la grave crisis que golpea a la Educación Pública, la cual amenaza con arrebatársela en forma total y definitiva su verdadero sentido y función social.
- 2.2. Analizar las políticas educativas y culturales del Gobierno con el fin de desentrañar sus verdaderos objetivos y formular alternativas para la solución de los problemas más sentidos de la Educación Pública en los aspectos financiero, administrativo, cualitativo, de planteamiento y toma de decisiones.
- 2.3. Darle forma y contenido a un gran movimiento popular por la defensa de la Educación Pública que se proponga luchar por la estatización de la educación; su democratización; el establecimiento de educación gratuita y obligatoria hasta el noveno grado de escolaridad como mínimo; por que la Nación asuma la responsabilidad total del sostenimiento y fomento de la Educación Pública; por el rescate y desarrollo de la cultura nacional; por el mejoramiento de la calidad de la educación y de la práctica pedagógica; por derechos democráticos para el magisterio y los estudiantes; por la autonomía universitaria y la libertad de cátedra; por

la abolición de la educación contratada y por el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los educadores.

- 2.4. Comprometer al movimiento popular en la lucha del magisterio, el profesorado, el movimiento estudiantil y los trabajadores de la educación en general contra la política educativa gubernamental, y por una reforma educativa democrática al servicio de las masas populares.
- 2.5. Exigir al Gobierno nacional el cumplimiento del acuerdo suscrito entre FECODE y el Ministerio de Educación Nacional en el pasado Paro Nacional del magisterio.
- 2.6. Preparar la realización de un Congreso Pedagógico Nacional, que aboque el análisis de los programas, contenidos y métodos de la enseñanza en Colombia, así como de las funciones y fines de la educación.

3 TEMARIO DEL FORO

El Foro Nacional por la Defensa de la Educación Pública se ocupará de los siguientes temas:

- a. Problemas Financieros y Administrativos de la Educación Pública.
- b. Universidad Pública Colombiana.
- c. Calidad de la Educación.
- d. Educación Pública, Ciencia y Cultura.
- e. Compromiso social y político con la Educación Pública.

4 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FORO

4.1 PARTICIPANTES

Podrán participar en el Foro delegados o representantes de organizaciones y entidades educativas, sindicales, populares, cívicas, culturales, científicas, centros de estudio e investigación y personas vinculadas a la acción educativa y cultural.

Cada entidad u organización puede elegir hasta cinco delegados o representantes. Las asociaciones de educadores filiales de FECODE pueden designar hasta un número igual al que le corresponde al Congreso Nacional de la Federación.

Las personas no vinculadas a ninguna organización pueden solicitar inscripción en FECODE.

4.2 INSCRIPCIONES

Pueden hacerse en las oficinas de la Federación Colombiana de Educadores -FECODE- (Carrera 13A N° 34-36, Bogotá) o en las sedes de los sindicatos filiales de la Federación en cada región.

La inscripción tiene un costo de quinientos pesos (\$500) por persona.

4.3 PONENCIAS

Sobre cada uno de los temas del Foro, las entidades y organizaciones interesadas pueden presentar ponencias de no más de 15 cuartillas, las cuales deben inscribirse en FECODE antes del 20 de septiembre de 1984.

FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES
FECODE

COMITE EJECUTIVO

ABEL RODRIGUEZ CESPEDES,
PRESIDENTE

JAIME DUSSAN CALDERON
SECRETARIO GENERAL

 **fecode**

FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES

Sumario

CONTENIDO

	Página
Editorial	4
POLITICA EDUCATIVA	
La crisis financiera y el caos administrativo de la educación pública.	Abel Rodríguez 6
El Ministerio frente a la crisis de la Educación Pública	Doris Eder de Zambrano 20
Movimiento Pedagógico y Defensa de la calidad de la Educación	Antanas Mockus 27
Reforma Curricular: Cientifismo y Taylorismo	Carlos Augusto Hernández 35
La crisis financiera en la educación pública	CEDETRABAJO 43
La política educativa en el Plan de Desarrollo	Gustavo Tellez I. 49
La crisis de la Universidad Pública	Jorge Gantiva 55
MOVIMIENTO PEDAGOGICO	
El Movimiento Pedagógico en Nariño.	SIMANA 60
REFLEXIONES PEDAGOGICAS	
El Maestro marginal: una historia por escribirse	Patricia Calonge y Humberto Quinceno 64
HISTORIA Y EDUCACION	
La enseñanza de la historia en la secundaria	César Vera 68
EDUCACION Y SOCIEDAD	
Acerca de la educación de la infancia.	José Muñoz y Julia I. Landazabal 71

educación y cultura

Revista Trimestral del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID) de la Federación Colombiana de Educadores.

BOGOTA

SEPTIEMBRE/84

No. 2

Licencia en trámite.

COMITE EJECUTIVO DE FECODE
JUNTA DIRECTIVA DEL CEID

Director: Abel Rodríguez

Comité Editorial: Felipe Rojas M.
Jorge Gantiva

Editor: Alberto Martínez B.
Hernán Suárez J.

Carátula: Jhon Brayan Cubaque

Diagramación: Nelson Cruz

Dirección: Carrera 13 A No. 34 - 36
Teléfonos: 2454433 2880559
Apartado Aéreo 14373

El Comité Editorial agradece el envío de colaboraciones y se reserva el derecho de decidir sobre su publicación y oportunidad.

Los conceptos y opiniones de los artículos firmados son de responsabilidad exclusiva de su autor y en ningún momento comprometen la política de la Federación. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Tiraje: 10.000 ejemplares.

Reimpresión: Lito Camargo Ltda.

FORO NACIONAL POR LA DEFENSA DE LA EDUCACION PUBLICA!

LA FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES
FECODE CONVOKA:

El foro nacional por la defensa de la educación pública se realizará el día 15 de febrero de 1988, en el Hotel El Mirador, Bogotá, a las 8 de la mañana. El foro tendrá como tema: "La educación pública en Colombia: un desafío histórico". El foro será organizado por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y tendrá como invitados a representantes de los sectores educativo, sindical, político y social. El foro será gratuito y abierto a todos los interesados. Para más información, contactar a la oficina de la FECODE, Carrera 14, Bogotá.

editorial

La profunda crisis en que las clases gobernantes han dejado sumir la educación pública comienza a ponerse a la vista de la opinión Nacional. Este ha sido el logro más importante del paro Nacional que acaba de librar el magisterio bajo la conducción de FECODE. Es también un resultado concreto del salto cualitativo que ha venido operándose tanto en los objetivos como en las acciones de la Federación Colombiana de Educadores. Salto que se expresa en la firme determinación del movimiento magisterial de colocar al primer lugar de sus luchas la **defensa de la educación Pública** y el impulso del movimiento Pedagógico.

Gracias a la lucha del magisterio y a la acción de muchos sectores de la comunidad educativa, el gobierno Nacional se ha visto obligado a incluir en la agenda de proyectos a llevar al congreso de la República el problema educativo. Sin embargo, ésta que de por sí es una conquista dado el grado de abandono en que durante los últimos años se ha mantenido a la educación Pública, puede tornarse en una derrota si se imponen las propuestas de solución que el gobierno ha comenzado a esbozar para resolver la crisis.

Otro factor que ha movido al gobierno es el alarmante déficit fiscal del país. Por esta razón lo que se pretende, es hacer a la educación Pública y el magisterio los responsables y a la vez las principales víctimas de la bancarrota de las finanzas gubernamentales. No de otra manera puede entenderse el proyecto de devolver a los Departamentos y demás entidades territoriales la responsabilidad de la educación primaria y secundaria y el proyecto de recortar los efectos salariales de los ascensos en el Escalafón Docente.

La llamada **desnacionalización** de la educación Pública es una medida regresiva que el país no puede aceptar. Sería desandar el camino recorrido durante los últimos 15 años y volver a aquellos tiempos cuando a los maestros se les pagaba el sueldo con botellas de aguardiente, las escuelas se construían donde lo indicara el gamonal del pueblo y los dineros girados por la Nación para el sostenimiento de la educación eran destinados por los funcionarios seccionales a menesteres de carácter clientelista y politiquero.

El proceso de nacionalización de los costos que ha venido teniendo la Educación Pública primaria y secundaria, no ha sido inventado por nadie sino impuesto por la realidad. Por otra parte la administración siempre ha estado en manos de los Departamentos. Precisamente este desfase entre la financiación y la administración es la causa del caos. Las entidades territoriales históricamente han demostrado la imposibilidad de financiar la educación así como su incapacidad para administrarla.

El escalafón docente es una conquista del Magisterio y de la Nación. Lesionarlo conlleva un grave retroceso que afecta la promoción y el mejoramiento de las condiciones materiales y profesionales de los educadores.

Ante la situación dos acciones quedan por delante. Una, difundir y profundizar el debate y el estudio de los antecedentes, causas y consecuencias de la crisis, así como de las alternativas de solución de carácter democrático y progresista que ha venido levantando el magisterio, las cuales tiene en la **nacionalización total y completa de la educación Pública** su punto de partida. Dos, organizar y movilizar a la comunidad educativa para impedir que se impongan las regresivas iniciativas del gobierno.

Como un aporte a las deliberaciones y conclusiones del Foro Nacional por la Defensa de la Educación Pública, convocado por Fecode para finales del mes de septiembre, el presente número de **Educación y Cultura** recoge en su parte central un conjunto de artículos dedicados al examen de la problemática educativa en aspectos centrales como la crisis financiera y administrativa de la educación pública, la calidad de la educación, la reforma curricular, las políticas educativas en el plan de desarrollo, la crisis de la Universidad pública, todos los cuales, desde su particular temática, apuntan a develar las causas y características de la crisis educativa y formulan un conjunto de propuestas y alternativas que esperamos sean de gran utilidad para el magisterio y los sectores democráticos interesados en la suerte inmediata y futura de la educación en el país.

En esta dirección, el Foro Nacional por la defensa de la Educación Pública cobra la mayor importancia. Hagamos de él un escenario para debatir la problemática educativa nacional y encontrar las mejores alternativas de acción frente a ella y concitemos el interés y la participación de las fuerzas democráticas y populares en quienes descansa la única posibilidad real de solución a la actual crisis.

* * *

Ante la situación dos acciones quedan por delante. Una, difundir y profundizar el debate y el estudio de los antecedentes, causas y consecuencias de la crisis, así como de las alternativas de solución de carácter democrático y progresista que han venido levantando el magisterio, las cuales tienen en la nacionalización total y completa de la Educación Pública su punto de partida. Otra, organizar y movilizar a la comunidad educativa para impedir que se impongan las reactivas iniciativas del gobierno.

Como un aporte a las deliberaciones y conclusiones del Foro Nacional por la Defensa de la Educación Pública, convocado por Escudo para fines del mes de septiembre, el presente número de Educación y Cultura recoge en su parte central un conjunto de artículos dedicados al examen de la problemática educativa en aspectos centrales como la crisis financiera y administrativa de la educación pública, la calidad de la educación, la reforma curricular, las políticas educativas en el plan de desarrollo, la crisis de la Universidad Pública, todos los cuales, desde su particular temático, apuntan a develar las causas y características de la crisis educativa y formulan un conjunto de propuestas y alternativas que esperamos sean de gran utilidad para el magisterio y los sectores democráticos interesados en la suerte inmediata y futura de la educación en el país.

**política
educativa**

LA CRISIS FINANCIERA Y EL CAOS ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACION PUBLICA

ABEL RODRIGUEZ C.

El deplorable estado de abandono y postración en que las clases dirigentes del país han dejado sumir la educación pública, ha traído consigo que la preocupación por el destino de la educación se haya reducido -y por eso la tremenda crisis que lo afecta- al problema de su funcionamiento.

De la educación hablan las fuerzas aludidas cada vez que los estudiantes repelen a piedra el cerco militar y político que habitualmente acecha la universidad o, cuando un puñado de aprendices de guerrilleros esgrimen sus armas caseras para hacerse a la palabra en una asamblea o ensayan pequeñas batallas tan osadas como inútiles; cuando los maestros agobiados por la penuria económica y laboral cesan las labores académicas para presionar el cumplimiento de obligaciones legales no atendidas por el gobierno; cuando un Ministro, más por un acto de demagogia que de resolución para enfrentarla, descorre el velo de la crisis. Para que el tema de la educación pase por la columna de un periódico o un canal de difusión, tiene que venir envuelto en un conflicto de orden público, suscitado ya por los muchachos, ya por los maestros.

Tal parece que una función social tan definitiva para el progreso de un pueblo como lo es la educación pública, en la cual el régimen y el Gobierno tienen las responsabilidades prominentes, hubiese sido condenado a tratarse como un servicio cualquiera que el Estado ofrece a los de abajo más por demagogia que como un bien social y un derecho

ciudadano. Lo que importa es que haya escuela, así ésta sea un simple remedo de tal.

Los problemas fundamentales de la educación pública, lo que tiene que ver con sus fundamentos y propósitos, fines y objetivos, contenidos y métodos de enseñanza, etc., solamente se tratan y definen a hurtadillas por un puñado de tecnócratas, adiestrados en el extranjero para indicar qué innovación o técnica se transfiere al país.

La concepción de la educación como un servicio público ha determinado que el problema de su calidad se haya reducido a un simple asunto de rendimiento, que se mide y se valora de acuerdo con la inversión demandada y los resultados obtenidos. La Pedagogía ya no sólo ha sido sustituida por la psicología sino también por la contabilidad. Ello explica por qué la política educativa gubernamental se define en el Ministerio de Hacienda y no en el de Educación.

Con esta nota introductoria queremos dejar sentado que cuando abordamos la situación financiera y administrativa de la educación pública, sabemos que detrás subyace una problemática mayor y de más fondo, la que tiene que ser puesta al descubierto. Es elemental que si el sistema no funciona no habrá educación, ni buena ni mala. Pero como no aceptamos semejante disyuntiva ya hemos echado a andar. El Movimiento Pedagógico y la bandera de la defensa de la educación pública caminan hacia ese propósito.

1. LA DIMENSION DEL PROBLEMA

La crisis financiera y administrativa de la educación pública tiene sus raíces en dos problemas básicos: La insuficiencia de recursos y la falta de unidad entre la dirección, financiamiento y administración del servicio. Los dos problemas están estrechamente relacionados y constituyen, además, una de las causas fundamentales de la crítica situación laboral que padecen los educadores.

Las rentas destinadas por la ley para atender los costos de la enseñanza primaria y secundaria (para el nivel superior no existen rentas de destinación específica), son completamente insuficientes para cubrir las necesidades y obligaciones actuales, amén de las urgentes demandas de la población que se encuentra al margen del sistema. Esta situación ha venido generando un creciente déficit presupuestal, que año tras año deja sin pagar y ejecutar una serie de compromisos e inversiones, cuya desatención ocasiona graves y permanentes perjuicios al funcionamiento y calidad de la educación.

El Situado Fiscal y la participación en el Impuesto de las Ventas, únicas rentas destinadas para el sostenimiento de la educación primaria y secundaria respectivamente, no alcanzan para cubrir el 50% del total del gasto educativo.

El presupuesto inicial del Ministerio de Educación para la vigencia fiscal de 1983 presentó un déficit de 39.000 millones de pesos, equivalente al 30% de los gastos e inversio-



nes previstos para ese año por la Oficina sectorial de Planeación Educativa. Si a esta cifra se le adicionan las obligaciones y necesidades no previstas, más los faltantes de las demás entidades del sector, el déficit inicial total de la educación pública pudo estar cerca del 50% de lo presupuestado. Las adiciones decretadas durante la vigencia solamente alcanzaron la suma de 20.000 millones, quedando un saldo por cubrir de 19.000 millones. Para el año 1984 la situación se presenta más dramática. Solamente con relación a lo previsto por el Ministerio para 1983 el presupuesto aprobado muestra una diferencia negativa de 20.000 millones, y de acuerdo con el costo estimado por el propio Gobierno para la ejecución del Plan de Desarrollo Educativo, que es de 134.000 millones, el déficit asciende a la escandalosa suma de 51.000 millones. Esto sin contabilizar la deuda acumulada que el gobierno tiene con el magisterio por concepto de prestaciones sociales y beneficios salariales.

El proyecto de presupuesto que el Gobierno acaba de someter a las Cámaras Legislativas para la vigencia de 1985 apenas se acerca a los 80.000 millones de pesos, ni siquiera igual al inicial de 1984 que fue de 83.000 millones. Lo cual quiere decir que en lugar de avanzar seguimos retrocediendo.

El desorden financiero y administrativo tiene su comienzo en el hecho de que no se sabe a ciencia cierta a qué ente o nivel gubernamental le corresponde la responsabilidad del servicio educativo público, o qué responsabilidades tiene cada uno.

Lo cierto es que lo anotado por Jorge Eliecer Gaitán en 1939 cuando desempeñó el Ministerio de Educación, continúa plenamente vigente: "En el funcionamiento de la escuela pública colombiana hay una verdadera sociedad anónima

La Pedagogía ya no solo ha sido sustituida por la psicología sino también por la contabilidad. Ello explica por qué la política educativa gubernamental se define en el Ministerio de Hacienda y no en el de Educación.

formada por la nación, el departamento y los municipios, que se debaten en medio de la incongruencia. Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad. Su desarmonía, que va desde la dirección administrativa hasta lo económico como a lo pedagógico, se traduce en pugnas, formulismos, litigios y abandono de lo que debiera ser el central objetivo de las actividades”.

Expresión de esta caótica situación es la existencia en el país de planteles públicos administrados por la nación (Ministerio de Educación), los departamentos, los municipios y hasta por particulares, como acontece con la educación de los territorios llamados de misiones. En el caso de los nacionales, la administración la ejerce directamente el Ministerio de Educación, solamente los pagos son efectuados a través de los Fondos Educativos Regionales (FER); los departamentales, son sostenidos con dineros provenientes de la Tesorería General de la Nación y del mismo departamento y la administración la cumplen las Secretarías de Educación; los municipales son atendidos con dinero del municipio y auxilios del Congreso de la República y las Asambleas Departamentales, mientras que su administración está a cargo de las autoridades municipales. Tanto para los nacionales como para los departamentales, los municipios aportan pequeñas partidas para el mantenimiento de la planta física y en algunos casos para su dotación. En fin, en el financiamiento y manejo de la educación pública interviene sin ningún orden ni sentido todos los niveles de la administración pública. Todo esto determina que no exista ninguna unidad, ni de dirección, ni de mando, ni de planificación, en el financiamiento y administración de la educación pública.

El Ministerio de Educación, que se supone es la cabeza del sistema, no tiene ninguna ingerencia legal en la organización y funcionamiento de las Secretarías de Educación, puesto que estas gozan de autonomía en razón de que son entidades del orden departamental o municipal. Para la ejecución de sus programas y proyectos el Ministerio tiene que crear sus propias dependencias o contratar con los Gobiernos Seccionales su realización. Tal es el caso de la capacitación docente y la experimentación curricular, para cuya ejecución tuvo que fundar los Centros Experimentales Pílotos (CEP). Los mismos Fondos Educativos Regionales, a pesar de que son organismos creados por la Nación, funcionan sobre la base de contratos suscritos entre el Ministerio y los Gobiernos Seccionales; estos contratos son un verdadero rey de burlas. Si esta es la situación del Ministerio con

relación a las Secretarías de Educación, la de los Institutos Descentralizados adscritos al mismo es más crítica. Por esta razón, es verdaderamente lamentable la acción cultural, recreacional e investigativa en los establecimientos educativos públicos, ya que, salvo contadas excepciones, ni éstos ni aquéllas desarrollan actividades en estos campos.

Así como hay planteles nacionales, departamentales y municipales, también existen educadores del mismo orden y carácter, aunque en el campo laboral el problema es más enmarañado. Porque mientras el Ministerio autoriza las plazas, fija y paga los sueldos básicos, las Juntas Administrativas de los FER crean las plazas y los gobernadores hacen los nombramientos. Esto cuando se trata de personal al servicio de planteles departamentales, que son más del 80% del total nacional. Este personal debiera ser pagado totalmente por la nación, pero ello no ocurre así, puesto que el Ministerio únicamente autoriza el pago de la parte correspondiente a la remuneración básica mensual, pero se niega a reconocer primas y otras bonificaciones especiales creadas por ordenanza o decreto de las autoridades seccionales. La responsabilidad de las prestaciones sociales continúa, luego de 8 años, siendo objeto de discusión, por lo cual no se hacen efectivas.

Para terminar de complicar el embrollo durante los últimos años y como consecuencia de la política del gobierno central de congelar la nómina de maestros, ha venido creándose, paralela a la pagada por la nación, una nueva nómina, que ya sobrepasa los 5.000 docentes, que el Ministerio llama departamentales, porque han sido nombrados sin su autorización. Así las cosas, tenemos educadores “departamentales-nacionales” y “departamentales-departamentales”, sin contar los nacionales y los municipales. Si como está decretado, el Ministerio entrega a los departamentos el manejo de los planteles nacionales, tendríamos, además, maestros “nacionales-departamentales” y si como viene ocurriendo, los municipios traspasan a los departamentos sus colegios y escuelas, habría también educadores “municipales-departamentales”. Este cuadro es un reflejo patético del caos que circunda nuestra educación pública.

A la problemática registrada habría que agregarle el absurdo y obsoleto sistema de distribución de las transferencias de la nación entre las entidades territoriales, el complejo como inoficioso trámite de elaboración y ejecución del

presupuesto de los FER y el no menos enmarañado sistema de giros, depósito y controles que rige para las finanzas educativas.

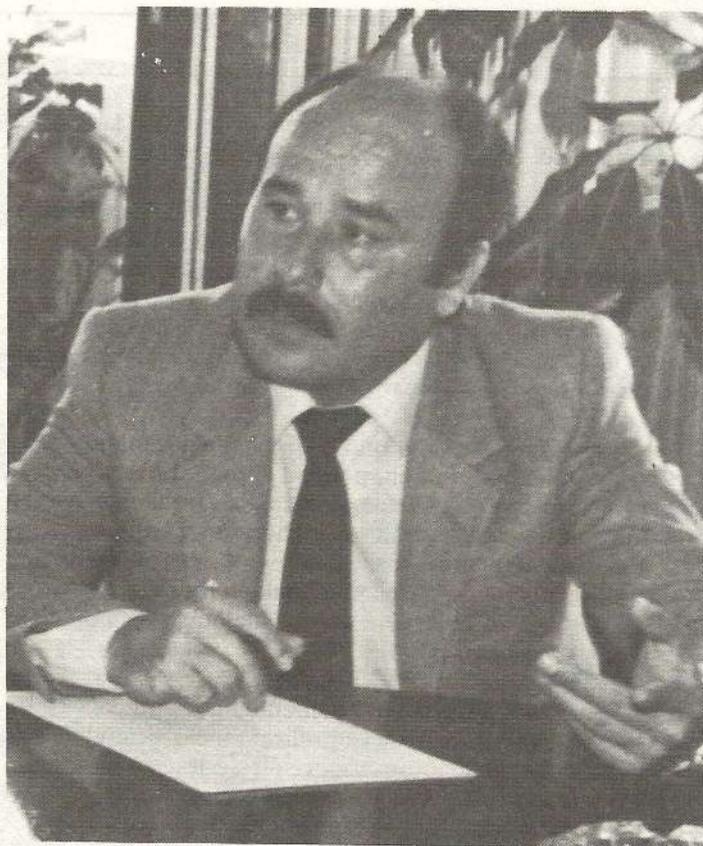
Dos conclusiones saltan a la vista: La división indefinida de responsabilidades (o irresponsabilidades) ha incidido en la formación del tremendo déficit fiscal que acusa el sector educativo, especialmente en lo referente a salarios y prestaciones sociales del magisterio y mantenimiento de la infraestructura física del sistema. Y, que sin desconocer la incidencia del caos administrativo en el déficit financiero del sector, el problema de fondo radica en que la inversión pública en educación continúa siendo muy baja y por consiguiente insuficiente para atender las necesidades de la misma. Como se verá más adelante, el aumento del gasto educativo con el cual tanto se escandalizan algunas esferas no guarda diferencias con el presentado en otros ministerios. Por el contrario, resulta ínfimo si se le compara con la expansión que tuvo el sector educativo público en los años recientes y las cuantiosas obligaciones que se le trasladaron a la Nación por efectos de la nacionalización de costos ordenada por la Ley 43 de 1975.

2. ANTECEDENTES DE LA CRISIS

Los antecedentes del **mare mágnum** financiero y administrativo que hoy presenta la educación pública, se remonta a la constitución de 1886. En efecto, la Carta de la Regeneración al mismo tiempo que confió al Presidente de la República la facultad de "reglamentar, **dirigir** e inspeccionar la instrucción pública nacional" (art. 120, ordinal 15), le entregó a las Asambleas Departamentales la función de "**dirigir** y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria..." (Art. 185). Se creó, desde entonces, una división de responsabilidades entre el Gobierno Nacional y los departamentos, que todavía, al cabo de un siglo, no termina por definirse.

En desarrollo de lo dispuesto los preceptos citados, la Ley 89 de 1982 dividió la instrucción pública por lo que respecta a dirección y fomento en nacional y departamental. Nacional, la secundaria y la profesional y departamental, la primaria. No obstante, permitió que continuaran los planteles departamentales o municipales de secundaria y profesional, y se fundaran otros nuevos, siempre que se sostuvieron con recursos propios. Aquí tiene su origen el hecho de que en el país existan planteles nacionales, departamentales y municipales en cada uno de los niveles del sistema educativo, y por consiguiente, la ausencia de unidad en la dirección, financiación y administración del servicio.

Tratando de desatar el conflicto de competencias creado por la Constitución entre el Presidente de la República y las Asambleas Departamentales, en materia de dirección de la instrucción primaria, la ley en comentario dispuso que la dirección de ésta la ejercían "los gobernadores de acuerdo con las ordenanzas y los recursos que para ellos voten las respectivas asambleas", pero que el gobierno tendría "la



Abel Rodríguez Presidente FECODE.

reglamentación y suprema inspección con el objeto de que se diera puntual cumplimiento a lo prescrito en el art. 41 de la Constitución y de que el sistema de instrucción primaria obedezca, hasta donde sea posible, a un plan concertado y uniforme en toda la nación"(1). Con esta medida el legislador se cuidaba de que no obstante la facultad constitucional de las Asambleas para dirigir la educación primaria, el gobierno nacional se reservaba la competencia para fijar el plan de estudios.

La Ley 39 de 1903, base jurídica de la organización educativa nacional hasta mediados del siglo, mantuvo básicamente la situación creada por la ley 89 de 1892, con un doble agravante. Al introducir en el sistema educativo la enseñanza industrial (lo cual fue su mérito principal), estableció que esta sería costeada por la nación cuando los establecimientos funcionaran en Bogotá y por los departamentos en los demás casos. Por otra parte, elevó responsabilidades a los municipios al consagrar que estos estaban obligados a suministrar local y mobiliario para las escuelas urbanas y rurales. Así las cosas, los tres niveles de la adminis-

(1) El Artículo 41 de la Constitución del 86 rezaba: "La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica. La instrucción primaria costeada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria".

tración pública quedaron con obligaciones frente a la educación pública.

La Reforma Constitucional de 1910 suprimió la facultad de "dirigir" la instrucción primaria que los departamentos habían asumido desde 1886 y en su defecto prescribió: "Corresponde a las asambleas reglamentar por medio de ordenanzas y de acuerdo con los preceptos constitucionales los establecimientos de instrucción primaria cuando fueren costeados con fondos del departamento".

De esta manera se solucionó el problema de competencias en materia de dirección, pero se abrió la puerta para que la Nación y los municipios pudieran crear planteles de primaria, lo cual en efecto sucedió. Ahora no solamente todos los niveles administrativos tenían responsabilidades frente a la educación pública, sino que también todos tenían facultad para crear establecimientos en cualquier ciclo de la enseñanza.

Como puede verse, lo que realmente hizo la Regeneración en materia educativa fue centralizar en el Ejecutivo "la dirección, reglamentación e inspección de la educación", mientras que a las entidades territoriales les dejó la responsabilidad de financiar, fomentar y administrar el servicio.

Muy pronto el régimen descrito hizo crisis. Especialmente porque los departamentos y los municipios, desprovistos de sus principales fuentes de ingresos como consecuencia del centralismo fiscal impuesto por la Constitución de 1886 y leyes posteriores, no tenían como atender las erogaciones que demandaba la expansión del servicio educativo. Así comienza, entonces, el "viacrucis" no concluido de la educación pública en el presente siglo.

3. MEDIO SIGLO DE ENSAYOS Y FRACASOS

Para enfrentar el problema suscitado, regímenes y gobiernos del más variado color y talante, han producido y ensayado toda clase de medidas. Sin embargo, ninguna se ha propuesto ni logrado modificar enteramente la estructura organizativa de la educación pública heredada de finales del siglo pasado y principios del presente siglo a pesar de que siempre han rondado sobre el mismo asunto: Auxiliar a las entidades territoriales en el pago de sus obligaciones económicas para con la educación e intervenir en la dirección y administración de la misma.

La primera de esas medidas fue dictada en 1927, mediante la ley 56 de ese año. Disponía que los directores de Educación Pública (antes se llamaban de Instrucción) serían nombrados por el Poder Ejecutivo de ternas presentadas por los gobernadores. El objetivo de esta ley era evidente: Que el poder central asumiera un control más directo sobre la educación pública. Les correspondía a dichos funcionarios desempeñar "las funciones de colaboradores y ejecutores de las órdenes del Gobierno en el ramo de la educación pública y actuar como Secretarios de los Gobernadores".

Posteriormente y con el objetivo de mejorar las magras finanzas de la educación, la ley 12 de 1934 ordenó que a partir del año 1936 la nación invertiría no menos del 10% del presupuesto general en la educación pública. Tan avanzada norma para la época nunca se cumplió, entre otras cosas, porque no fue imperativa. Por medio de esta misma ley se autorizó al Gobierno para "dictar las disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del Magisterio...", con lo cual se buscaba al mismo tiempo estimular el ejercicio de la profesión docente.

El Acto Legislativo número 1 de 1936, Reformatorio de la Constitución, estableció la gratuidad de la enseñanza primaria en las escuelas del Estado, pero no determinó nada sobre su financiamiento. Mantuvo el régimen de división de responsabilidades originado en la Constitución de 1886.

Ante la magnitud de las dificultades de los departamentos para atender los costos que demandaba la educación a su cargo, en 1938 se expidió la ley 91, por medio de la cual se autorizó al Gobierno para celebrar contratos de nacionalización de planteles de enseñanza secundaria departamentales y municipales. Luego este procedimiento sería utilizado una y muchas veces por el Congreso de la República, hasta tal punto que el número más alto de leyes tramitadas durante una larga etapa corresponde a la nacionalización de colegios y carreteras.

Al crearse el Fondo de Fomento Municipal (Decreto 503 de 1940), se le asignó como una de sus funciones la de facilitar financiación a los municipios para la construcción de locales escolares para la enseñanza primaria. Aquí comienza la nación a suministrar en forma sistemática recursos hacia tal objetivo. Este mismo año la nación entra a intervenir en la fijación de normas sobre construcción y dotación de escuelas (Decreto 1317 de 1940).

Con la ley 30 de 1944 se produce el primer empeño serio de la nación sobre la educación primaria, al crearse el "Fondo Escolar Nacional" para contribuir al pago de los maestros y a la construcción y dotación de aulas. El Gobierno Nacional asume por completo a través del Fondo la construcción y dotación de locales para escuelas primarias rurales, urbanas y escuelas normales. El monto del aporte para el pago de maestros quedó para ser convenido entre el gobierno y los departamentos de acuerdo con la clasificación que correspondiera a cada uno de ellos. El pago de los aportes, estableció la ley, se hará gradualmente en 4 años (25% cada año). La clasificación de los departamentos por categorías, se hizo de acuerdo con el presupuesto y número de población en edad escolar. Por primera vez se fijó un sueldo mínimo para los maestros (\$720)

En 1954 aparece el primer decreto en que se habla de la nacionalización de la educación primaria. Se trata del decreto 2838, "por el cual se dictan disposiciones para nacionalizar la educación primaria e incrementar el fomento municipal". En virtud de esta norma la nación cede a los departamentos el impuesto a la cerveza con la obligación de



- Escuela "Ciudad Bolívar" inaugurada en Bogotá en Enero de 1983.

que éstos destinen el 50% del aumento allí mismo fijado para educación, "con miras a nacionalizar la educación primaria de acuerdo con los planes educativos y normas generales que dicte el Gobierno Nacional". Por supuesto, la nacionalización aquí enunciada nunca se produjo. El mismo gobierno autor de esta norma, el del general Rojas Pinilla, dictó en 1956 el decreto 2113 creando el "Banco Educativo Colombiano", que nunca funcionó.

La medida más concreta dictada por la Dictadura Militar en favor de la educación pública, fue el decreto 2364 de 1956, mediante el cual se dispuso que de todo aumento en sus presupuestos anuales, los departamentos, municipios y el Distrito Especial, debían dedicar el 25% para educación; que en ningún caso los municipios podían destinar menos del 10% de las rentas ordinarias presupuestadas para educación primaria y que toda entidad nacional estaba obligada a invertir por lo menos el 1% de su presupuesto para la educación técnica o administrativa de su personal.

Todas las medidas hasta aquí comentadas tienen el gran defecto de que cuando fueron dictadas, las necesidades que buscaban suplir ya habían sido superadas por la realidad y por consiguiente, sus efectos resultaron meros paliativos; en segundo lugar, al quedarse en el aspecto puramente finan-

ciero y no tocar el problema organizativo de dirección y administración, su operatividad y cumplimiento fueron siempre precarios.

Vino el período del Frente Nacional; su primera medida en el campo educativo está contenida en la consulta plebiscitaria de 1957 que le dio vida jurídica. El artículo 11 el Referéndum reformativo de la Constitución estipuló que "a partir del 1o. de Enero de 1958, el Gobierno Nacional invertiría no menos del 10% de su presupuesto general de gastos en la educación pública". No obstante, pasaron varios años sin que este mandato tuviera cabal cumplimiento. Hoy en día su efectiva aplicación continúa siendo objeto de controversias, dado el hecho de que el presupuesto de la administración descentralizada (establecimientos públicos), no participa con ningún porcentaje en la educación. Sea lo que fuere, la verdad escueta es que el porcentaje del 10% establecido en 1957, ha sido rebasado por la realidad.

Para extender en forma igualitaria a los departamentos y municipios los beneficios de lo preceptuado en la Reforma Constitucional de 1957, la ley 111 de 1960 dispuso que "desde el 1o. de Enero de 1961 la Nación tendrá a su cargo el pago de los sueldos del magisterio de la enseñanza primaria en todo el territorio de la República". Dicho pago de-

La Ley 43 se propuso nacionalizar los costos de funcionamiento de la educación primaria y secundaria, pero no lo consiguió. En cambio, sí logró crear un caos, con el cual, los primeros lesionados han sido los educadores.

bía hacerse efectivo en el término de 4 años, a efectos de no causarle traumas al fisco de la Nación. Esta medida es la que equivocadamente algunos denominan de "nacionalización" de la educación primaria, cuando en verdad solamente se trató de una asunción de costos por parte de la nación, ya que los departamentos siguieron con la responsabilidad del manejo de la enseñanza primaria, tal como lo dictaba la norma constitucional de 1886 aún vigente con la reforma de 1910. Precisamente fue esta situación la que propició que los gobernadores se desmandaran a nombrar maestros, contando con que la nación se los pagaba. Para atajar la avalancha de los departamentos sobre el presupuesto nacional, el gobierno dictó el decreto 1786 de 1961 congelando la nómina "nacionalizada" a 31 de diciembre de 1960. En esta forma la tal "nacionalización" quedó enterrada y el criterio de la distribución equitativa se vino al piso, porque las secciones territoriales que más resultaron favorecidas fueron las que más educación tenían en 1960.

Al cabo de 80 años, la Reforma Constitucional de 1968 suprimió la norma que le otorgaba a los departamentos la facultad de dirigir y fomentar con los recursos propios la educación primaria. En su reemplazo estableció que "la ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deban ser distribuidos entre los departamentos, las intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y la de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan". (Acto Legislativo No. 1 de 1968, artículo 53; artículo 182 de la actual codificación). En opinión del expresidente Lleras Restrepo, autor de la Reforma, la primera parte de esta disposición no ha sido desarrollada o reglamentada por la ley(2). Únicamente lo ha sido la participación de las entidades territoriales en los ingresos ordinarios de la nación (Situado Fiscal), a través de la ley 46 de 1971.

Desde entonces una polémica jurídica ha quedado planteada: Si la ley puede nacionalizar completamente la prestación del servicio educativo público, sin vulnerar la autonomía constitucional de los departamentos para administrar los asuntos seccionales.

La eliminación del mandato constitucional que otorgaba la responsabilidad de la educación primaria a los depar-

tamentos, parece explicarse en el hecho cierto de que éste ya no operaba. Como resultado de la expansión del sistema educativo ocurrido en los años 60 y de la creciente ruina financiera de las entidades territoriales, que venía como contrapelo de la centralización agobiante de los ingresos por parte de la nación, la incapacidad económica y administrativa de los departamentos para atender la educación se hacía cada vez más notoria. Bajo estas condiciones e independientemente de la congelación de la ley 111, los aportes de la nación para pago de maestros siguieron aumentando. Pero como no existían normas que regularan la administración y el manejo de dichos aportes, estos generalmente eran gastados por las administraciones en compromisos y menesteres diferentes, produciéndose un cambio doloso de destinación, que se traducía en retraso sistemático del pago de los sueldos de los educadores. Precisamente con la intención de evitar el cambio de destinación de los dineros girados para el pago del magisterio, se crearon en 1968 los Fondos Educativos Regionales (FER).

Los FER fueron creados como una "CAJA" encargada de manejar en cuenta separada de los fondos comunes de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, los recursos que tanto la Nación como las entidades territoriales de debían aportar para "atender el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación elemental, media y de carrera intermedia" (Art. 29 del Decreto Legislativo 3157 de 1968). Su administración fue confiada enteramente a las autoridades del respectivo departamento, Distrito Especial o Área Metropolitana, bajo la supervisión de un delegado del Ministerio de Educación Nacional. Nótese que nunca se les asignó la función de administrar la educación a nivel departamental, la que asignó la función de administrar la educación a nivel departamental, la que por legado del pasado y vacío jurídico del presente seguía siendo facultativa de los departamentos.

A partir de la expedición de la ley 46 de 1971, por medio de la cual se desarrolló parcialmente el artículo 182 de la Constitución ya comentado y se estableció el Situado Fiscal, los FER comenzaron a sufrir profundas modificaciones tanto en su estructura como en sus funciones, de tal manera que muy pronto perdieron su carácter inicial para convertirse en verdaderas agencias administrativas del Ministerio de Educación. Esto sucedía, no obstante que el esta-

(2) Nueva Frontera, Septiembre 12, 1983.

blecimiento del Situado Fiscal como transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales para atender los gastos de funcionamiento de la educación primaria, estaba ratificando que la educación primaria era un servicio público a cargo de los departamentos. En efecto, el artículo señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que debe ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, **para la atención de sus servicios y de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan**" (subrayado nuestro).

Luego, al entrar en vigencia la Ley 43 de 1975, el proceso de cambio de los FER se tornó más intenso y profundo. Véase, por ejemplo, las funciones que se les dio en el decreto 102 de 1976, las cuales son prácticamente las mismas que tradicionalmente han cumplido las Secretarías de Educación.

Hoy en día cada FER es una Secretaría de Educación, paralela y con más poder que la departamental. Tal parece que el gobierno central ante la contundencia de la realidad, manifiesta en la incapacidad e irresponsabilidad de los gobiernos seccionales para dirigir y administrar la educación confiada a su cuidado, ha optado, sin mayor rubor jurídico, por utilizar los FER como medio para tomarse el manejo de la educación seccional. Medio únicamente, porque las decisiones de los FER pasan en forma obligatoria por los Ministerios de Educación y Hacienda. Por supuesto, semejante procedimiento se ha agregado a la asfixiante centralización administrativa.

Ahora la razón del atraso en el pago de los salarios y prestaciones sociales no radica en que los gobiernos seccionales destinen para otros fines los dineros que la Nación gira para tal fin, sino que ésta no cumple con el mandato legal de atender los costos que demanda la educación, amén de que se ha abrogado funciones que todavía no le competen. En fin, se crearon los FER, funcionaron y el nudo continúa sin desatarse.

4. LA MAL LLAMADA NACIONALIZACION

La imprevisión y sobre todo la irresponsabilidad con que se ha manejado la educación pública en Colombia, han llevado a que una medida tan necesaria para el desarrollo educativo nacional, como lo es la nacionalización, se haya convertido en un juego de las clases gobernantes para evadir una responsabilidad del Estado con el pueblo y mantener a los educadores en la infame situación en que se le mantiene. Un ejemplo diciente de esta realidad es la Ley 43 de 1975, pomposamente titulada de nacionalización de la educación primaria y secundaria.

Aunque en el país se viene hablando de nacionalización de la educación, por lo menos en lo que respecta a la primaria, desde 1944, cuando mediante la Ley 30 de ese año se creó el "Fondo Escolar Nacional", la verdad es que la serie de disposiciones expedidas en los cuarenta años trans-

curridos desde aquel entonces, ni siquiera han conseguido que la Nación asuma el pago total de los salarios de los maestros de primaria. Prueba de ello es que todavía no pocos municipios nombran y pagan maestros, la mayoría de las veces con sueldos inferiores al salario mínimo; y que la totalidad de los departamentos tienen que aportar de su presupuesto para pagar maestros que el Ministerio de Educación no ha querido incorporar a la nómina de los FER o para cancelar otras obligaciones salariales que el Gobierno Nacional, a pesar de que sus abogados hablan de la existencia de la nacionalización, se niega a sufragar.

Ni la ley 11 de 1960, ni la 43 de 1975 han dispuesto la nacionalización de la educación oficial que atienden los departamentos, El Distrito Especial de Bogotá, las intendencias, comisarías y municipios. Únicamente han trasladado a obligación de la Nación el pago de una buena parte de los costos de aquella. Si fuera lo contrario, cómo se explica que sean los gobiernos seccionales los que regulen y administren los planteles creados por las entidades territoriales, que los docentes sean nombrados y removidos por dichos gobiernos y no por un ente de carácter nacional el Ministerio tenga que acudir a la figura de los contratos de que trata el Decreto Ley 1050 de 1968 para poder desarrollar sus proyectos educativos a nivel regional y que las prestaciones sociales del magisterio continúen bajo la responsabilidad legal de aquellos.

El Consejo de Estado en sentencia reciente (26 de mayo de 1983), juicio número 8415, argumenta:

"...y, por tanto, no puede tomarse como cierta la aseveración que hace en el libelo, de que la educación está nacionalizada, pues de haberse realizado tal proceso en 1980, las prestaciones sociales serían exclusivamente de cargo de la Nación, según lo estatuido en el artículo segundo de la Ley 43 de 1975, pero sucede que de acuerdo con lo prescrito en el Decreto 898 del 6 de abril de 1981, las prestaciones del personal docente del país, seguirán siendo atendidas por las Entidades Territoriales o por las respectivas Cajas de Previsión". Y agrega: "Debe anotarse, igualmente, que la nacionalización a que se refiere la Ley 43 de 1975, es sólo de costos, pues la potestad nominadora quedó en cabeza de los mismos funcionarios que la venían ejerciendo anteriormente, según el parágrafo único del artículo primero. Además, la facultad de nominación no se ejerce en virtud de delegación, sino que es autónoma, tal como lo dejó establecido la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 22 de abril de 1982, cuando declaró inexecutable la potestad de proveer los cargos docentes de las Entidades territoriales por parte de los FER, por considerar que esta atribución es privativa de los respectivos funcionarios de las mencionadas Entidades".

La nacionalización de la educación que sirven las entidades territoriales no existe. Quienes se obstinan en sostener lo contrario, lo hacen para acomodarle justificación jurídica al proceso de recorte y desconocimiento de conquistas adquiridas por el magisterio a nivel regional.

El aspecto positivo de la Ley 43, cual fue el de avanzar

en la nacionalización del financiamiento de la educación pública, para liberarle recursos a las regiones, terminó por ser completamente desvirtuado por los vacíos, ambigüedades e imprevisiones de la misma norma y por desacato del Gobierno. En efecto, se dispuso la nacionalización de la educación primaria (del pago se entiende) pero no se fijaron las fuentes de financiación, a sabiendas de que el Situado Fiscal tal como estaba reglamentado resultaba insuficiente para el cumplimiento de dicha determinación. Se trasladó a la Nación el pago de la secundaria que costeaban las entidades territoriales, pero el monto de esta responsabilidad se redujo inexplicablemente al presupuesto inicial aprobado por las Asambleas para la vigencia de 1975, sin tener en cuenta que tales presupuestos eran deficitarios y mal elaborados. En fin, la Ley 43 se propuso nacionalizar los costos de funcionamiento de la educación primaria y secundaria, pero no lo consiguió. En cambio, si logró crear un caos con el cual, como ya se anotó, los primeros lesionados han sido los educadores.

5. LA VERDAD SOBRE EL GASTO Y LA INVERSION PUBLICA EN EDUCACION

Unos pocos datos son suficientes para demostrar que el escándalo montado sobre la denominada voracidad presupuestal de la educación pública carece de todo fundamento. En 1975, año inmediatamente anterior a la mal llamada nacionalización de la educación departamental, la participación del Ministerio del ramo en el total del presupuesto nacional fue del 16.5%; en 1981, un año después de concluido el proceso de dicha nacionalización, fue del 18.7%, lo cual indica que luego de asumir la Nación el pago de la educación que antes costeaban las entidades territoriales, el presupuesto sólo aumentó en 2.2 por ciento. (3) Si a la insignificancia de este crecimiento, le adicionamos el hecho de que los aportes de los departamentos bajaron del 27.4% a menos del 15% en el mismo período, resulta apenas obvio concluir que la mayor parte del aumento del presupuesto del Ministerio se explica por la absorción de las obligaciones que antes tenían las entidades territoriales. En efecto, la Nación pasó de sufragar en 1975 el 72.5% del total del gasto educativo a más del 85% en 1980 (4). El caso de Antioquia es muy ilustrativo de la realidad descrita. Este departamento aportaba en 1972 el 66% de los gastos oficiales en educación en esa sección, mientras que en 1978 apenas lo hizo en un 15%, cuando en el mismo período el gasto tuvo un aumento del 37%. (5)

Si se compara el crecimiento del presupuesto del Ministerio de Educación con el de otros Ministerios, encontramos igualmente que el escándalo que venimos desvirtuando es a todas luces mentado y fraudulento, veámoslo: (6)

MINISTERIO	PRESUPUESTO		INCREMENTO
	1971	1981	
Educación	3.229 millones	52.732 millones	1.484%
Hacienda	1.847 millones	43.810 millones	1.785%
Desarrollo	787 millones	12.456 millones	1.483%

La comparación de las cinco cifras muestra que el presupuesto del Ministerio de Hacienda, sin incluir deuda pública, creció 300% más que el de Educación y que el de Desarrollo fue igual.

En cuanto a la participación porcentual de los Ministerios citados en el total del presupuesto nacional, las estadísticas nos enseñan que mientras el de Educación pasó del 14.7% en 1971 al 18.7% en 1981, con una diferencia del 4%, el de Hacienda pasó del 8% al 12.5% en el mismo período, 0.5% más que el primero. El incremento del presupuesto del Ministerio de Desarrollo fue igual al de Educación en los mismos años.

Al observar el crecimiento del presupuesto nacional central las cifras indican que éste pasó de \$22.534 millones en 1971, a 278.611 millones en 1981, lo cual muestra un aumento del 1.410% (7) El del Ministerio aumentó en el mismo período 1.484%. En conclusión, el gasto de la Nación en educación ha crecido al mismo ritmo del presupuesto general y al de otros ministerios en la década 1971 - 1981. No hay entonces, ninguna voracidad presupuestal de la educación como malintencionadamente lo afirman los detractores de ésta.

Lo dicho no niega ni mucho menos pretende ocultar los manejos irresponsables y delictivos en que incurren no pocos funcionarios de la burocracia gubernamental en la inversión y gasto de los fondos educativos, para satisfacer compromisos y apetitos politiqueros. Pero quienes paguen por esta situación de corruptela no pueden ser los educadores ni el pueblo beneficiario del servicio educativo oficial, porque nunca han tenido ninguna participación decisoria en la dirección y administración de la educación.

Se argumentará que en la expansión que ha tenido el sector educativo oficial durante la última década se origina su cuantioso déficit presupuestal, porque las finanzas públicas no estaban en capacidad de atender el esfuerzo realizado. Este es otro alegato que no resiste el menor juicio. El sistema educativo colombiano está muy lejos de cubrir las necesidades y demandas de la población. Es más, el problema se torna más crudo si se tiene en cuenta que el sector privado cubre todavía un elevado porcentaje de la matrícula. Entonces, el país, las clases populares, a diferencia de las gobernantes, no pueden darse por satisfechas con la cobertura alcanzada por el servicio educativo estatal. En segundo lugar, es completamente inaceptable que el país y en

(3) Proyecciones Educativas. Revista del MEN. No. 01

(4) Gómez Buendía, Hernando y Rodrigo Losada Lora. Organización y Conflicto: La educación primaria oficial en Colombia.

(5) Op. Cit.

(6) Albán Holguín Carlos. Discurso pronunciado en la instalación del Tercer Congreso de Educadores, Primer Seminario Nacional de Educación de Exalumnos Javerianos. Julio 30 de 1982.

(7) Op. Cit.



concreto el Estado no esté en condiciones económicas de responder por las obligaciones habidas en el actualidad y de ir más allá en la meta de superar los tremendos índices de desescolarización existentes y simultáneamente lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación.

Colombia está entre las naciones cuya inversión pública en educación es de las más bajas del mundo en relación con el producto nacional bruto y el presupuesto general de gastos. En 1980 la participación de la educación pública en el P.I.B. fue apenas del 2.4% aproximadamente; en 1970 había sido del 1.9%. (8) De acuerdo con esta realidad, el aporte del Estado colombiano es menor que el promedio de los países en desarrollo, pese a que el producto per cápita del país es superior a tal promedio. En América Latina apenas estamos por encima de Guatemala, Paraguay y República Dominicana. En el siguiente cuadro, en el cual se incluyen solamente países de menor o igual desarrollo que el nuestro, se puede apreciar en toda su dimensión el lamentable abandono en que las clases dominantes colombianas mantienen la educación.

PAISES	AÑO DEL DATO	RELACION CON EL P.N.B. %	PRESUPUESTO DE GASTOS %
Colombia	1979	1.9	21.0
Bolivia	1976	4.7	25.7
Costa Rica	1976	6.9	31.1
Cuba	1974	9.9	32.4
Ecuador	1977	4.5	28.3
El Salvador	1976	3.7	23.3
Panamá	1977	5.5	22.2
Uruguay	1965	3.6	26.1
Venezuela	1976	5.4	15.9
Senegal	1974	3.0	26.0

6. CAUSAS, RAZONES Y CONSECUENCIAS DE LA CRISIS Y LA POLITICA GUBERNAMENTAL PARA ATACARLA

Desde antes que la opinión pública se enterara de la real magnitud de la crisis fiscal del país, altas esferas gubernamentales habían venido sindicando a la educación pública de ser la responsable de la quiebra de las finanzas de la Nación. Semejante falsedad ya fue refutada atrás. Ahora que el Gobierno ha adoptado como una de sus políticas centrales para atacarla, el recorte del gasto público, se dice que el déficit financiero del sector educativo es consecuencia del déficit fiscal de la Nación, y que por consiguiente, el crecimiento del gasto en educación tiene que ser frenado. Al fin y al cabo, la tesis oficial continúa siendo la misma: que el gasto educativo se ha desbordado.

Obviamente, la crisis actual de las finanzas gubernamentales incide en la situación financiera de la educación pública, pero de manera limitada. Es más, todo indica que no es factor decisivo. El cuantioso déficit que acusa la educación oficial, se ha venido acumulando durante ocho años. No solamente es producto de la época de las "vacas flacas" que hoy vive el país, como consecuencia de la tremenda crisis económica que lo azota, sino que viene desde la época de las "vacas gordas".

La causa fundamental de la crisis financiera de la educación pública es de naturaleza diferente. Dos políticas principalmente son las determinantes del problema. Ambas son impuestas al país por los bancos prestamistas extranjeros y las agencias financieras internacionales. Una, es la conocida como neoliberalismo, que postula la rentabilidad inmediata de la inversión sin ninguna consideración de tipo social. Bajo esta consideración, el Estado debe disminuir los gastos sociales que no aseguren rendimiento económico a la vista, de tal manera que pueda cumplir los compromisos adquiridos con los representantes del capital extranjero. Tal disminución en el gasto público resulta, entonces, imperativa para atender el creciente servicio de la deuda externa.

La segunda política tiene que ver con el proyecto de desarrollo económico en marcha. Este, tal como está con-

(8) Albán Holguín Carlos. Informe al Congreso Nacional, 1982

El proceso de nacionalización de costos de la educación que por fuerza de la realidad ha venido siguiendo el país, no ha fracasado. Lo que ha hecho crisis es la ambigüedad e incumplimiento del mismo.

cebido, no requiere de mano de obra calificada y especializada. La necesaria existe o puede ser producida por la educación privada. En consecuencia, el Estado no requiere invertir en educación.

Además de las causas señaladas, existe una serie de razones de fondo que inciden en la crisis financiera de la educación pública. Salta a la vista que estamos frente a una irresponsabilidad manifiesta de los gobernantes, que no es casual sino producto de la aplicación de una política, consistente en asfixiar económicamente la educación pública con el propósito de privatizar cada vez más su financiamiento y abrirle mayor espacio a la educación privada. No de otra manera se explica que mientras el Congreso de la República, por iniciativa del Ejecutivo, decretaba por medio de la Ley 43 de 1975 que la Nación asumiría a partir de 1976 y en un término de cinco años el pago de la educación primaria y secundaria, el gobierno determinara disminuir la participación de los recursos ordinarios de la nación, mediante el mecanismo de considerar el mismo situado Fiscal como "Renta compensada", o sea, como ingreso con destinación específica; ni tampoco tomara ninguna medida para aumentar los porcentajes del Situado Fiscal, como lo prevee la Ley 46 de 1971. Idéntico juicio cabe con relación a la participación del Ministerio de Educación en el impuesto a las ventas, la cual se terminó en 1980, sin que durante dos años ni el Gobierno ni el Congreso hicieran algo para arbitrar nuevos recursos que permitieran cubrir el déficit producido con dicha situación (9). Por otra parte, la Ley 46 de 1971 estableció que las regiones continuarían apropiando de sus ingresos ordinarios porcentajes no inferiores a aquellos que gastaron en educación primaria y salud durante 1972: Esta disposición tampoco ha sido cumplida por las entidades territoriales, con el pretexto de la mal llamada nacionalización.

En conclusión, el gobierno nacional, pese a que la Ley 43 le creó nuevas obligaciones, no tomó ninguna medida para buscar nuevas fuentes de financiación para el sector. Por el contrario, las establecidas sufrieron disminución o desaparecieron por un largo período. Como consecuencia, año tras año el déficit fue creciendo hasta alcanzar la astronómica cifra ya anotada.

En segundo término, cabe mencionar el régimen de distribución de responsabilidades o de responsabilidad compartida, cuyo fracaso histórico es manifiesto. No sólo porque ni las Entidades Territoriales ni la Nación han sabido cum-

plir con las obligaciones respectivas, sino porque aquí aparece una de las causas básicas del caos administrativo.

La diversidad de instancias administrativas, sin ninguna coordinación ni comunicación; la dispersión entre elementos fundamentales del sistema; el desfase total entre quien dirige y paga y quien administra; la utilización de la educación como botín clientelista; etc., son factores que han provocado la debacle en el sector educativo oficial.

Las consecuencias de semejante crisis están a la vista: Disminución de la tasa de crecimiento de la matrícula; fortalecimiento de la educación privada, que se expresa en una baja de la participación de la educación pública y en la matrícula total nacional, especialmente en los niveles superior y elemental; deterioro creciente de la infraestructura física del sistema; incumplimiento de obligaciones del Gobierno para con el magisterio y lo que es más grave, la baja calidad de la educación.

Para hacerle frente a la crisis, el Gobierno ha venido trazando una serie de políticas y tomando diversas medidas, al cual más en contra de la misma educación pública. La primera y más infame de todas es la campaña de desprestigio que desde diferentes ángulos se ha lanzado en contra de la educación estatal, con la cual ha conseguido disminuir progresivamente la demanda y lanzar hacia el sector privado a vastos contingentes de estudiantes.

Otra política puesta en marcha desde años atrás es la de descargar sobre los hombros de padres, estudiantes y comunidad en general, un porcentaje cada vez mayor de los costos del servicio educativo. Es lo que el movimiento magisterial y estudiantil ha dado en llamar autofinanciación o privatización del financiamiento. Esta política opera a través de varias medidas: El alza de pensiones y matrículas; la eliminación del bienestar estudiantil (restaurante escolar, cafeterías y residencias universitarias, servicios de salud, etc.); el fomento de la participación de la comunidad en la gestión escolar (Colegios cooperativos, núcleos de desarrollo educativo, construcción de escuelas por autogestión, etc.);

(9) La Ley 46 de 1971 fijó los porcentajes que de sus ingresos ordinarios debía trasladar la Nación a los Departamentos para salud y educación (Situado Fiscal), así: 1973, 13%; 1974, 14%; 1975, 15% y a partir de 1976, 2% cada año hasta llegar al 25%, "si los ingresos corrientes de la Nación aumentaren a más de un 15% anual con relación al promedio de los tres años anteriores".

el crédito educativo (estudie ahora y pague después), etc. Un estudio realizado recientemente por el CEDE indica que el valor de los costos que el Estado traslada a los padres, estudiantes, maestros y diversos organismos comunitarios, ascienden en primaria al 40% del valor total de la operación escolar.

Por otra parte, hacen parte de este conjunto de políticas y medidas, la congelación y disminución del número de plazas de maestros, que viene rigiendo desde la Administración anterior y que ha sido ratificada de manera más enérgica por la actual a través de una directiva del propio Presidente de la República; la reducción a cifras insignificantes del presupuesto de inversión del sector; el recorte de los aportes presupuestales de la Nación para las universidades oficiales y el recorte de derechos y conquistas adquiridos por los educadores.

A nadie puede escapar que con estas medidas y políticas se lesiona gravemente el desarrollo de la educación pública y de manera particular su rendimiento y calidad. Pero un golpe más contundente y definitivo se está fraguando ahora desde el alto Gobierno, tras el argumento de la crisis fiscal que afronta el país. Se trata de devolverle a los departamentos (desnacionalizar dicen) la responsabilidad de la prestación de la educación primaria y secundaria, lo cual implica nada más y nada menos que regresar a las dolorosas épocas anteriores a la década de los sesentas ya analizadas atrás. Todo bajo el señuelo de la llamada descentralización o federalización, que se pregona cada vez que las arcas de la nación se encuentran disminuidas como si las de los departamentos no estuvieran en peores condiciones. En el fondo, lo que se proyecta es entregarle el servicio educativo a quienes nunca, ni ahora ni antes, han tenido capacidad financiera y administrativa para prestarlo. Es someter la educación a un mayor estado de postración y abandono.

El proceso de nacionalización de costos de la educación que por fuerza de la realidad ha venido siguiendo el país, no ha fracasado. Lo que ha hecho crisis es la ambigüedad e incumplimiento del mismo. Igualmente, que éste no se haya acompañado de un cambio radical en la administración y manejo del servicio.

7. PROPUESTAS DE FECODE FRENTE A LA CRISIS (10)

1. PARA LOS PROBLEMAS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS DE LA EDUCACION PUBLICA.

1.1. Nacionalización total y definitiva del servicio educativo oficial. En consecuencia, la nación debe asumir la dirección general, el financiamiento y fomento de la educación pública u oficial. La dirección a nivel regional y la administración, se harán desconcentradamente en cada sección territorial por una entidad única adscrita o dependiente del Ministerio de Educación. Dicha entidad tendrá una Junta Directiva, en la que deben tener asiento el Gobierno Nacional, el Go-

bierno Seccional, el Magisterio y la Comunidad; y un director, nombrado por el Ministerio de Educación.

La nacionalización del servicio educativo público conlleva, igualmente, la nacionalización del personal docente y administrativo que presta sus servicios en el sector, sobre la base de que la Nación se hace cargo y asume todas y cada una de las obligaciones laborales contraídas con dicho personal por las entidades territoriales.

1.2. Refinación del sector educativo, mediante la adopción de las siguientes medidas:

A) Aumento del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación destinados a la educación hasta llegar al 25%, tal como lo previó la Ley 46 de 1971.

B) Aumento de la participación de la educación en el impuesto a las ventas.

C) Establecimiento de una participación porcentual de la educación en las rentas propias de los establecimientos públicos nacionales, de tal manera que se le dé cumplimiento a lo consagrado en el Art. 11 de la Reforma Constitucional aprobada por el Plebiscito de 1957.

D) Establecimiento de una sobretasa al impuesto de rentas de capital con destino a la educación.

1.3. Reorganización de la estructura y funciones del Ministerio de Educación, a fin de adecuarlas a las nuevas realidades y necesidades del sistema educativo, particularmente a la nacionalización del servicio.

1.4. Modificación de las normas que regulan el sistema de distribución, transferencias, giros, depósitos y control de los recursos destinados a la educación, así como de los procedimientos existentes para la elaboración y ejecución del presupuesto, de tal manera que éstos sean simplificados y agilizados.

2. PARA LOS PROBLEMAS SALARIALES Y PRESTACIONALES DEL MAGISTERIO.

2.1. Expedición de un régimen salarial y prestacional único para todo el personal docente al servicio de la educación oficial. Dicho régimen se aplicará sin ninguna diferencia tanto al personal en servicio como al que se vincule en el futuro.

2.2. El régimen salarial y prestacional que se dicte no podrá ser en ningún caso inferior del que actualmente gozan los docentes ya sea en virtud de leyes,

(10) Las propuestas de solución que se transcriben fueron presentadas por la Comisión Negociadora de FECODE a los comisionados del Ministerio de Educación en las conversaciones sostenidas entre el 6 y el 12 de junio de 1984, en desarrollo de las negociaciones adelantadas a raíz del Paro Nacional que por ese entonces realizaba el magisterio.

decretos, ordenanzas o acuerdos intendentales, comarcales y municipales; por lo tanto, ningún educador en servicio o que se vincule en el futuro podrá tener salarios o prestaciones sociales inferiores a las vigentes. Para corregir las desigualdades actuales, se nivelará el régimen salarial y prestacional sobre la base de las condiciones más favorables existentes. En este sentido, el sistema de liquidación de cesantías con el último sueldo devengado se extenderá a los docentes dependientes del Ministerio de Educación.

2.3. La ley definirá la responsabilidad que en materia de prestaciones sociales no causadas y no exigibles corresponde tanto a las entidades territoriales como a la Nación hasta la fecha de promulgación de la ley y determinará la forma de liquidación y pago por parte de las entidades territoriales a la Nación, de los valores que resulten adeudar por este concepto. Para garantizar dicho pago la misma ley ordenará pignorar a favor de la Nación parte de las rentas o transferencias de las entidades territoriales. En concordancia con el espíritu de la ley 43 de 1975, las responsabilidades se definirán así:

- a) Hasta el 31 de diciembre de 1975, la responsabilidad total corresponde a las entidades territoriales.
- b) De Enero de 1976 y hasta Diciembre de 1980 las responsabilidades serán proporcionales, tal como lo determina el art. 3o. de la ley citada.
- c) De Enero de 1981 en adelante la obligación total corresponde a la Nación.

Las entidades territoriales pagarán la deuda a la nación por cuotas partes en un período no mayor de 5 años.

La cuantía de la deuda existente a partir de Enero de 1976 por concepto de prestaciones sociales, tanto de las entidades territoriales como de la nación, se calculará sobre el valor total de la nómina de cada año, según las siguientes obligaciones: 5% de cuota patronal, hasta diciembre de 1983; 8.33% de aporte para cesantías y 5% de cuota laboral.

2.4. El régimen salarial comprenderá cuatro o cinco primas especiales, las cuales se definirán teniendo en cuenta el costo de vida, las condiciones de trabajo, las exigencias académicas, etc., dentro de las cuales se desempeñan los docentes; igualmente, se tendrán en cuenta las situaciones existentes y que datan de tiempo atrás. A estas primas se asimilarán las existentes en la actualidad en las diferentes entidades territoriales. En todo caso, ningún educador podrá ser desmejorado en esta materia. Quienes al producirse la unificación de las primas estén recibiendo cuantías superiores a las que se establezcan, continuarán percibiéndolas.

2.5. La escala de salarios que se establezca debe contemplar diferencias racionales entre grado y grado del escalafón, de tal manera que se estimule la promoción dentro de la Carrera Docente.

2.6. Creación del Fondo nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como entidad encargada de atender las prestaciones sociales a que tengan derecho los educadores y sus familiares.

El Fondo se concibe como una entidad administradora de los recursos que la ley le asigne para atender sus obligaciones. En ese sentido, los servicios médico-asistenciales no serán prestados directamente por el Fondo sino contratados con entidades públicas o privadas que los ofrezcan en forma eficiente y al menor costo. Tampoco transferirá a éstas las cuotas que por este concepto reciba sino que pagará solamente los servicios prestados.

El patrimonio del Fondo lo constituiría los rubros siguientes:

- a) Los aportes que le asigne la Ley de presupuesto;
- b) La cuota laboral;
- c) La cuota patronal;
- d) El aporte para reserva de cesantías;
- e) La participación en el impuesto a las ventas que hoy reciben las entidades encargadas de las prestaciones sociales del magisterio.

Para empezar a funcionar el Fondo puede contar con el siguiente capital inicial:

- a) Las reservas efectivas que tengan los FER a 31 de diciembre de 1984 por concepto de cuota patronal y aportes para cesantías.
- b) El pago de un porcentaje de la deuda que tiene la nación y las entidades territoriales por concepto de prestaciones correspondientes al período comprendido entre 1976 y 1983.

Serán funciones del Fondo: a) El pago de las cesantías parciales y definitivas; b) El pago de las pensiones, con excepción de la establecida por la Ley 114 de 1913 que seguirá siendo reconocida y pagada por la Caja Nacional de Previsión; c) La contratación y pago de los servicios médico-asistenciales para los afiliados y sus beneficiarios; d) La financiación de vivienda para los afiliados y el desarrollo de planes de recreación y bienestar social.

La liquidación de cesantías y pensiones no la haría el Fondo directamente, sino las entidades que administren la educación, de tal manera que no se duplique la burocracia para cumplir esta función.

Las propuestas para resolver los problemas administrativos de la educación pública y los laborales y prestaciona-



- La nacionalización por la que ha luchado FECODE exige el respeto de sus derechos y conquistas.

les del magisterio, están básicamente contempladas en el Proyecto de Ley No. 38 de 1984, aprobado por la Comisión Quinta del Senado de la República; por esta razón, FECODE ha venido luchando porque el Gobierno presente nuevamente y defienda ante las Cámaras dicho Proyecto, hasta que sea convertido en Ley de la República.

La nacionalización que propone FECODE significa que la Nación debe asumir la dirección, el financiamiento, el fomento y la regulación de la administración de la educación oficial, es decir, que libere por completo a los departamentos y demás secciones administrativas de la responsabilidad directa del servicio educativo. Por supuesto, la dirección a nivel seccional y la administración se harán allá en las regiones, y en ellas tendrán participación los gobiernos seccionales.

La nacionalización permitirá un manejo unificado y por lo tanto, planificado y técnico del sector. Conduciría al establecimiento del sistema educativo realmente único desde el punto de vista directivo, administrativo y presupuestal y facilitará una verdadera economía y racionalización de los recursos. De la misma manera, la nacionalización viabiliza y hace posible la unificación del régimen salarial y prestacional del magisterio, así como el establecimiento del Fondo nacional de Prestaciones Sociales, reivindicaciones por las cuales lucha FECODE, dentro del objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los servidores de la educación.

El proceso iniciado desde la expedición de la Constitución de 1886 de concentración en el tesoro nacional de los recursos provenientes de la tributación y el consiguiente debilitamiento de las finanzas de las regiones, determina que éstas no se encuentren en capacidad económica para costear el servicio educativo oficial. Por tal razón, la iniciativa esbozada por la actual Ministra de devolver la responsabilidad, así sea parcial, del gasto educativo a las entidades territoriales, se constituiría, en el caso de imponerse, en un duro golpe a la educación pública. Porque independiente-

mente de que la Ley les impusiera dicha obligación, éstas no estarían en condiciones de cumplirla. Entonces, la situación de disminución del índice de escolaridad, de parálisis de la inversión, de deficiencia de los programas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, de congelación de las plazas de maestros, etc., que viene presentándose, se extendería como un cáncer, ante el cual el remedio que se aplicaría por parte del sistema dominante no sería otro que el de acentuar la privatización del financiamiento de la educación estatal.

Para el magisterio el regreso al pago de salarios por cuenta de los departamentos, sería tanto como repetir un drama que ya vivió durante décadas y que todavía continúa sufriendo en buena medida, precisamente por la crisis y el caos comentados atrás.

Naturalmente la nacionalización de la educación oficial requiere de un conjunto de medidas que remedien la crisis financiera y administrativa que padece. Ella presupone necesariamente una refinanciación tal del sector que produzca un aumento considerable del presupuesto educativo. Igualmente, requiere de una completa reorganización administrativa y el establecimiento de mecanismos de participación democrática de los diferentes estamentos en la gestión escolar. La refinanciación y la democratización del sistema educativo son dos requisitos imperiosos para que la nacionalización se traduzca en un avance significativo de la educación estatal.

La nacionalización por la cual lucha y luchará el magisterio no puede implicar desmedro de sus conquistas y derechos, como viene ocurriendo sin que esta exista. Por el contrario, debe conducir a un mejoramiento real de las condiciones salariales y prestacionales de los educadores. FECODE no puede aceptar y tendrá que oponerse a cualquier proyecto que intente cercenar conquistas vigentes, tales como la doble pensión de jubilación, la liquidación de cesantías con el último sueldo devengado, las primas regionales y el escalafón. ■

EL MINISTERIO FRENTE A LA CRISIS DE LA EDUCACION PUBLICA

DORIS EDER DE ZAMBRANO

Intervención de la Ministra de Educación, Doctora Doris Eder de Zambrano en La Mesa Redonda sobre "Problemas administrativos y financieros de la Educación Pública en Colombia" realizada el pasado 17 de agosto en Bogotá, convocada por el Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, CEID—FECODE. Se publica en su integridad como un aporte al análisis de las propuestas y políticas oficiales frente a la crisis del sector público en la educación.

"A mi llegada al Ministerio me encontré con un gran problema de orden administrativo y financiero. La noticia con la cual me recibieron provino del Ministerio de Hacienda donde se estaba realizando una revisión de series históricas estadísticas, las cuales revelaban cómo a través de los últimos 7 años el sector educativo globalmente estaba creciendo a un 30% anual en sus costos, mientras que los

ingresos de la Nación estaban creciendo a un 22% anual promedio durante los últimos 7 años.

Esto quiere decir que año tras año se iba abriendo una brecha de 7 u 8 puntos porcentuales, que fácilmente explican las dificultades que actualmente enfrentamos para cumplir con los compromisos adquiridos no solamente salariales, sino de todas las primas y de los costos adicionales del sistema educativo, para proveer un servicio adecuado.

Qué hicimos entonces? Decidimos tratar de hacer un diagnóstico para identificar el origen de este crecimiento desbordado, en el sentido de que era mucho mayor que las posibilidades para cubrirlo. Este diagnóstico reveló básicamente que el problema residía en problemas administrativos. Una acumulación de leyes, decretos, resoluciones, usos y costumbres administrativas, que venían de vieja data, cada uno de los cuales aña-

día su granito de arena al costo creciente del sector, sin que posiblemente cuando se adoptó la medida, quienes la tomaron hubieran podido prever su impacto.

Algunos de los factores que incidieron fuertemente sobre el creciente costo fueron de orden financiero. La Nación comenzó a asumir el costo de la educación desde 1960 haciendo remesas a los departamentos para ayudar a cubrir la educación primaria. En 1968 se adoptó el sistema del situado fiscal para cubrir las necesidades de educación y salud, con lo cual en esencia, la nación asumió más o menos la totalidad del costo de la educación primaria, pero nunca asumió la administración. La nación se comprometió a remesar este dinero a los departamentos para que éstos administraran todo lo concerniente a la educación primaria.

En 1975 se expidió la Ley de Nacionalización que nacionalizó el costo de la educación secundaria, pero como se sabe, los docentes siguieron a cargo de las regiones, con lo cual se operó una extraña e ineficiente dualidad de patronos, que es en parte el origen de los complejos problemas que se han presentado desde entonces.

La persona que ordena el gasto, que puede ser el alcalde de Bogotá, el gobernador o el comisario, no es la persona responsable del pago de los maestros o de pagar los gastos ordenados. Esto ha llevado en muchos casos a una alegría en los nombramientos, difícil de cuantificar, que suele tomar características bastante críticas en épocas preelectorales o curiosamente en la época inmediatamente anterior al cambio de gobernadores, como regalo de despedida éstos suelen hacer nombramientos adicionales. Esto no quiere decir que los nombramientos sean necesariamente inútiles o no justificados, pero sí representan un gasto no previsto, no presupuestado, que complica la financiación del sector.

A partir de la ley de nacionalización se ha operado una falta de clari-

dad sobre las funciones que debe cumplir el nivel nacional y regional. No está claro ni definido aspectos como la evaluación y control del proceso educativo, la responsabilidad por una serie de medidas administrativas. Con cada norma adicional que expide el Ministerio, a mi parecer, se ha venido complicando más este panorama porque se toman más y más controles que no se pueden ejercer, quitándole por consiguiente la responsabilidad de este control a las regiones, donde sí podrían ejercerlo.

Esta dualidad de responsabilidades ha tenido como resultado un sistema que no es sistema; ha traído una gran confusión donde no es claro a quién le corresponde hacer qué, quién puede tomar tales o cuales decisiones. Los resultados indican que hay indecisiones en unos casos o dobles decisiones contradictorias en otros y un sistema demasiado complejo de procedimientos, que involucra desde las licencias más simples hasta los cambios curriculares más complejos; que no permite preveer con claridad qué es lo que está pasando, ni tomar decisiones para modificar lo que se considere que está mal.

A mi modo de ver, lo que ha venido pasando es que las Secretarías de Educación, en la mayoría de los casos, han claudicado ante el Ministerio de Educación y su creciente influencia; ante el F.E.R. con su delegado a la cabeza, dejando que esta entidad se convierta en administradora o coadministradora del sistema educativo en las regiones, que maneje supervisores, que defina cuáles planteles han de ser reparados, cómo han de manejarse los programas, en fin, toda una serie de aspectos que no le corresponden, pero que ha venido asumiendo a través de los años. Conversamente, el Ministerio se ha dado cuenta que le está "pisando los terrenos" a las Secretarías de Educación, entonces se echa para atrás, creando momentaneamente más confusión.

Lo que ha pasado es lo que suele ocurrir con un padre sobreprotector donde los niños no se desarrollan bien y no aprenden a ser responsa-



"El Ministerio no ha podido cumplir su función principal."

bles, porque siguen recostados contra un padre providente que va a resolver todo por ellos. Este parece ser hoy en día el cuadro de la mayoría de las Secretarías de Educación del país, y en parte se debe al exceso de protección e intervencionismo de los mecanismos del Ministerio, que a su vez, con buena voluntad ha querido intervenir, en exceso, para corregir o mejorar el servicio de las regiones.

La relación dinámica, pero hasta ahora mal entendida, entre Ministerio y Secretarías de Educación por no estar bien definidos sus ámbitos de competencia, ha llevado inexorablemente a unas secretarías subdesarrolladas, que no asumen la responsabilidad del servicio que deberían administrar. Unas plantas de personal adscritas a los F.E.R. que asumen funciones sin que les corresponda en sana lógica administrativa, y una gran confusión entre los usuarios del servicio que no saben ante quién acudir para la solución de problemas mínimos, tales como escuelas o colegios que no funcionan, de docentes que hacen fal-

ta, reparaciones locativas que necesitan.

El cuadro es muy diferente de una región a otra, inclusive en diferentes épocas lo que ha operado es una dualidad de funciones y una usurpación de las funciones regionales por el nivel nacional.

A mi modo de ver, el Ministerio no puede darse cuenta de lo que sucede en las regiones, los funcionarios que tiene dedicados a desarrollar funciones históricas, muchas ya no útiles pero que por la misma inercia del sistema se siguen cumpliendo, no tienen realmente tiempo de estar pendientes de lo que sucede en todo el país. Además, el número de establecimientos, de docentes, de aulas de clase, o sea el total de problemas en potencia no permiten que un cuerpo de personas pequeño, ubicado en Bogotá, se dé cuenta de todo lo que está pasando. Además de esto, en el Ministerio hay una falta total de información de aspectos que le podrían permitir una mejor administración.

Para administrar cualquier sistema o una empresa, consideremos que la educación fuera una empresa, se necesita información mínima sobre las personas vinculadas, las posiciones que ocupan, las funciones que desempeñan, los núcleos en los cuales están ubicados, en este caso serían los planteles y las organizaciones que los cubren y los amparan, ninguna de esta información la tiene el Ministerio y con gran frecuencia no es fácilmente recuperable y en las Secretarías tampoco es posible.

La única información fidedigna y clara que se tiene es la de la nómina, y ésta, por razones de la falta de administración esta dispersa entre los diferentes F.E.R., en las entidades de sistematización que manejan las nóminas y con mucha dificultad se puede centralizar en un solo sitio.

En estas condiciones el Ministerio no ha podido cumplir lo que ha debido ser su función primordial. No puede formular políticas, porque las políticas en educación no se refieren a

Los maestros saben, como lo sé yo, que el sistema actual deja mucho que desear, es difícil transitar por él, los docentes se cansan y se aburren, sienten poco estímulo, los alumnos igualmente. Los espacios son los malos y estrechos, se están cayendo.

lo que se va a hacer mañana, sino a lo que se va a hacer dentro de 2, 5 o 10 años, y la manera como pretende lograrse estas metas. No puede evaluar las pocas políticas que adelanta porque no tiene los instrumentos para percibir lo que está ocurriendo y poder realizar una evaluación real. No puede por consiguiente modificar o adecuar sus programas a la realidad cambiante. Como no percibe qué está pasando, no puede ir cambiando sus formulaciones a medida que ve que sus políticas no funcionan o que funcionarían mejor. Tampoco puede controlar la ejecución de los programas que formula, por la misma incapacidad en personal y en recursos.

Como solución a este cuadro un poco desolador, que es la vida diaria, hemos decidido tratar de enfrentar los problemas en varios frentes. En primer lugar, dada la situación fiscal de la nación en general y como una sana medida administrativa, hay que emprender acciones para controlar el crecimiento del sector, para que crezca a niveles racionales, o sea, que su crecimiento responda a un crecimiento de cobertura o a una mejora en la calidad, en fin, a criterios reales que justifiquen su crecimiento.

Para controlar el crecimiento desde el punto de vista de los nombramientos irresponsables, hemos pensado que es necesario amarrar la responsabilidad administrativa y financiera en una misma entidad, o sea acabar con la dualidad de patronos.

Al hacer esto, se vuelve necesario diseñar un sistema coherente de arriba hasta abajo, porque el sistema actual no merece el nombre de sistema. Es una suerte de "colcha de re-

tazos" al cual se le han ido cociendo "pedazos" de servicio educativo que ya existían o que han ido surgiendo en las diferentes regiones por voluntad de diferentes personas o entidades y que acaban cubiertos por la palabra sistema educativo, pero que no están racionalmente interconectados y que no guardan una coherencia en sus propósitos y que por consiguiente no pueden responder a unas políticas coherentes.

Un sistema coherente de arriba a abajo tiene que definir sus niveles y las funciones para cada nivel con claridad, para que no se "pisen los callos" los unos a los otros, como sucede hoy en día. Debe definir los procesos que va a cumplir para la toma de decisiones y para la prestación del servicio. Tampoco hay claridad en el sistema sobre cuáles decisiones se pueden y se deben tomar al nivel nacional y cuáles al nivel local.

Queremos definir con claridad el aspecto financiero del sistema, cuáles son las obligaciones de la nación y cuáles las de los departamentos y los municipios. Como recientemente se expidió una ley que fortaleció teóricamente la capacidad fiscal de los municipios y otra ley cursa en el Congreso, creemos que podemos amarrar algunos de estos recursos, en la medida en que los municipios sean capaces de percibirlos y administrarlos para el sector educativo, o sea, incrementar la responsabilidad de los municipios en la prestación del servicio educativo en sus propias regiones.

En resumen, queremos que los recursos sean manejados por quien administra el sistema, es decir, por quien ordena el gasto de esos recursos. Queremos acabar con el sistema

actual en el que el ordenamiento del gasto se hace a un nivel y luego se le pasa la cuenta de cobro a la nación, como diciendo "Papá yo nombre estos maestros hágame el favor y los paga".

Queremos que las personas que van a administrar y a manejar los recursos tomen conciencia de las limitaciones y responsabilidades que tendrán en sus manos, para que no haya más a quién trasladar la responsabilidad. La persona que los maneje mal que pague él mismo las penas y los problemas resultantes de haber prestado un mal servicio o haber tomado una desición mal hecha.

Para mí, las bondades de un sistema así son infinitas, pero quisiera destacar algunas. Al descargar al Ministerio de Educación de la ejecución del servicio, o sea, acabar con los planteles nacionales, acabar con la "firmitis" a que se somete a los Ministros, que tenemos que firmar desde el nombramiento de barrederos en la Guajira hasta un asistente de docencia en Leticia, sin obviamente poder saber si esas personas son las que merecen y quieren estar allí, porque no tenemos esa capacidad, entonces se puede dedicar a lo que debería ser su real función: la de pensar para el sistema educativo; la de formular políticas, que quiere decir planificar para el mediano y el largo plazo; promover el cambio que sus diagnósticos e instrumentos de evaluación le hacen preveer como necesarios; promover innovaciones para que surja desde dentro el mejoramiento cualitativo del sistema; adecuar la prestación del servicio a las necesidades percibidas por regiones, por población y de la nación en general; formular la

política educativa en general y en sus adecuaciones específicas a problemas y situaciones concretos velar por el cumplimiento de estas políticas.

Hoy en día se puede expedir un decreto o una resolución haciendo cambios en cualquier campo de la educación y estaríamos en incapacidad total de saber si esta norma se está cumpliendo o no en las regiones, porque no tenemos los instrumentos para vigilar y para percibir lo que está sucediendo.

Si el Ministerio pudiera dedicarse a formular políticas tendría necesariamente también que dedicar sus recursos humanos a velar por el cumplimiento de esas políticas y tal vez por primera vez en Colombia habría una coherencia en la prestación del servicio educativo. Podría velar también por el correcto manejo regional. Yo no quiero decir que el Ministerio se va a abstraer de lo que está pasando en las regiones, sino que al no tener que ser el ejecutor del servicio educativo tendrá más capacidad de evaluar y controlar lo que está pasando. Ya no será juez y parte, sino solamente juez y podría dedicarse como supervisor, como veedor, como asesor a promover en las regiones el mejoramiento del servicio educativo.

A las regiones les correspondería en cambio ejecutar el servicio educativo, prestarlo, mejorarlo. Ojalá se pudiera descentralizar aún más, por algún sistema de contratos u otro sistema, porque pedagógicamente el mejor servicio es el que responde con más agilidad a las necesidades y a las percepciones de la comunidad.

La mayoría de los padres de familia son los primeros, después de los alumnos, que saben si el servicio educativo que se les está prestando a nuestros hijos es bueno, si es adecuado, si la relación docente-alumno es buena, si el cumplimiento del docente es correcto, si el docente tiene los instrumentos adecuados para cumplir su labor, si el ambiente de la escuela es bueno o malo.

Hoy en día, con el sistema que tenemos, los padres de familia están di-

vorciados de poder intervenir de alguna manera. Algunos muy osados tratan de intervenir, pero inclusive no saben ante quien presentarse. Los maestros cuando tienen muy buenas relaciones con los padres de familia, encuentran que esta relación es productiva y que mejora cien por ciento su trabajo y su influencia sobre los alumnos. Pero muchas veces no tienen tiempo y saben además, que los padres no tienen ninguna autoridad. Entre la falta de tiempo y la falta de voluntad muchas veces, no se opera este acercamiento entre los maestros y los padres, los rectores y los supervisores tampoco lo tienen. Muy ocasionalmente hay contactos a través de las formalizadas reuniones de padres de familia. El efecto final de este distanciamiento es que los beneficiarios del servicio tienen muy poco que decir sobre la calidad de ese servicio y nadie les escucha cuando quieren decir algo, porque no hay un canal institucional para que lo que ellos quieren decir sea escuchado y atendido.

Como yo he sido maestra, también soy consciente de que los padres no necesariamente tienen la razón, pero como también soy madre de familia sé que por lo menos les gustaría que lo escucharan para poder discutir los problemas que se presentan siempre en esa relación dinámica entre alumnos y profesores.

Si el Ministerio no tiene que ejecutar el servicio y prestarlo directamente, puede y debe en cambio estar pendiente de todos los factores que condicionan los resultados del servicio educativo.

Puede prestarle más atención a los aspectos docentes y a los problemas que aquejan a los maestros y no dejarlos a mecanismos impersonales como se hace hoy en día, o al azar, o a la buena voluntad de los administradores locales, o los que ocasionalmente pueda destacar el ministerio para resolver problemas.

Sería conveniente que el Ministerio pudiera prever los problemas antes de que se vuelvan graves y resolverlos a su debido tiempo, antes de que se vuelvan inmanejables.

Hoy en día nadie atiende el problema del rendimiento de los alumnos, no sabemos sino intuitivamente cuántos se rajan y cuántos progresan, pero no por qué se rajan o por qué progresan; no sabemos si la falla está en aspectos curriculares de primero o de quinto de primaria; en la falta de apoyo que tiene el docente para desarrollar los programas; si reside en la falta de textos, simplemente no sabemos hoy en día qué le pasa al alumno. No hay ninguna persecución del progreso del alumno y no podemos pontificar sobre este progreso porque no tenemos ni siquiera los datos.

Hay aspectos pedagógicos que debería atender con mayor minuciosidad el Ministerio. Hay modas en pedagogía y ninguna es absoluta, a los docentes se les debería brindar la oportunidad de conocerlas progresivamente para que cada docente escoja la, o las técnicas pedagógicas que más le convengan en un momento dado. Uno se cansa de hacer las cosas siempre de la misma manera, un poco de renovación o de más conocimientos le permite hacer las cosas de diferente manera en cada año, y así cada año es una aventura diferente e interesante en lugar de convertirse en una rutina desgastadora.

En los aspectos curriculares el Ministerio ha hecho en los últimos años un esfuerzo muy grande por atender este campo. Esfuerzos no totalmente exitosos, pero por lo menos algo se está haciendo en un campo donde antes nunca actuaba.

El aspecto de apoyo a la acción docente, los textos, los materiales audiovisuales, programas complementarios en radio y televisión, nada de esto podemos hacer porque no tenemos la capacidad, cuando de repente algo se hace es por casualidad o por buena voluntad y esfuerzo de unos pocos individuos; pero como propósito o política el Ministerio no está en capacidad de mantener un apoyo constante al docente para que pueda realizar su acción, para que pueda renovarse e innovar en su acción.

Obviamente también el Ministerio tendría que seguir atendiendo el aspecto de cobertura la cual con el cambio que se está operando en la población colombiana, poco a poco está pasando de ser una simple masificación, que fue un intento bueno pero no muy bueno en calidad, a una adecuación a la situación real.

Hay migraciones y flujos de migración que atender. No conozco las cifras nacionales, pero por estudios demográficos regionales realizados en el Valle del Cauca, se pudo constatar que hay municipios donde está bajando la población, tienen una migración negativa, mientras hay otros con fuerte migración positiva. Todos sabemos que Bogotá es una suerte de esponja que recoge masivamente las migraciones de todo el país, lo mismo sucede con otras ciudades capitales, con gran frecuencia las ciudades pequeñas pierden población porque las gentes van a las ciudades medianas y grandes en busca de oportunidades. Con los adultos necesariamente migran los niños y crece la población de alumnos en las grandes y medianas ciudades, mientras disminuye en las pequeñas, o en algunas por lo menos.

Este cambio en la cobertura tendría que ser materia constante de inquietud e interés por parte del Ministerio para poder realizar la reasignación de recursos, para que en aquellas zonas donde se ha reducido la demanda se puede reducir también la oferta de oportunidades, incrementándolas igualmente en las zonas donde se ha incrementado la población escolar.

Si el Ministerio pudiera dedicarse a controlar y vigilar el sistema, a atender los aspectos docentes e investigativos, los aspectos de cobertura, tal vez entonces por primera vez podría garantizar un buen servicio educativo, hoy en día no somos capaces.

Distribuir las responsabilidades entre el nivel nacional, el departamental y el local responde a una sana división del trabajo. No es lógico para una empresa tan grande como

la educación, que cobija por lo menos 200.000 educadores — 250.000 según algunos cálculos, que una misma entidad trate de hacerlo todo: ejecutar, supervisar, evaluar, dotar, planificar, promover, asesorar y pensar.

Lo que se pretende entonces es racionalizar el servicio. Tengo la sensación de que el país está pidiendo a gritos una racionalización del servicio educativo.

El Ministerio, en el esquema que proponemos, no va a abandonar al país y a la educación, no va a abandonar a las regiones a su suerte, ni va a desistir de sus responsabilidades financieras. Por el contrario, creemos que puede incrementar su capacidad para estudiar los problemas, para percibir las necesidades y para vigilar el cumplimiento de sus políticas.

En el aspecto financiero se mantiene el situado fiscal, y lo que pensamos debe suceder es que el Ministerio de Hacienda haga las remesas a las regiones con destinación específica y con controles que estamos tratando de diseñar para que no se desvíe su utilización, que garantice la financiación del servicio educativo en cada región. No es que la Nación se sale del oficio de financiar la educación, por el contrario garantiza tal financiación.

Es un poco la imagen del padre de familia que le da una mesada a sus hijos y les dice: ustedes tienen \$200, ustedes verán cómo los gastan pueden ir al cine o ahorrar hasta el día que tengan para hacer una compra mayor.

Hay otro padre de familia que dice: hijo cuánta plata necesitas hoy. Pues papá yo quiero ir al cine, invitar a un amigo, y porqué no me das para las papas fritas y un perro caliente. El padre termina gastando más con este segundo esquema que con el primero, además, el hijo en el primer esquema aprende hacer responsable y a vigilar el gasto, mientras el hijo del segundo esquema nunca aprende porque sabe que su papá paga.

Estamos buscando, dentro del sistema de transferencias que haga el Ministerio de Hacienda a las regiones, la manera de garantizar no solamente que estos recursos no se desvíen, hoy en día hay posibilidad, a través de normas, de hacer realmente responsables a las personas que malgastan o desvíen recursos, sino también garantizar flexibilidad, pues no queremos que se petrifique el sistema, por ejemplo la planta física o las instituciones que hoy existen, porque en el futuro puede haber modalidades totalmente distintas.

Ya se prevee en el nivel superior la educación flexible, en este gobierno se ha llamado a distancia, que en realidad es un sistema de proveer oportunidades de educación a las personas en sus casas sin necesidad de recurrir a edificaciones costosas, pero utilizando en cambio los medios de comunicación.

No es lógico petrificar el sistema educativo tal como lo tenemos hoy en día y que responde a un diseño o a una concepción del siglo XIX, según la cual a los niños hay que meterlos todos en una aula para que escuchen a un profesor que les dicta clase. Esa concepción está en proceso de revaluarse y en la medida en que tengamos acceso a las metodologías apropiadas, nosotros podremos pensar también en sistemas mucho más flexibles que producen mayores resultados o rendimientos en el aprendizaje, que crean unos ambientes de trabajo más agradables tanto para el docente como para el alumno, que lo gran vencer una gran cantidad de cuellos de botella que hoy tiene el sistema educativo.

Hay cambios en la población que ya son previsibles y que va a ser necesario tener en cuenta en todas las facilidades educativas. La población se está envejeciendo a medida que reduce su tasa de crecimiento. Ya en el Valle del Cauca se está previendo una disminución en la demanda para la educación primaria hacia 1990 que se va a acelerar a finales de siglo.

Para la secundaria sigue pendiente la demanda, igualmente se man-

tendrá por muchos años la demanda en educación post-secundaria, lo cual tiene fuertes implicaciones para los espacios que se deben construir y dotar, para la clase de profesores que se necesitarán y para los diseños curriculares.

Se mantendrá como fuente de financiación principal la nación con aportes de los departamentos en la medida de sus posibilidades y de los municipios, en la medida en que la nación le revierta a estos mayores recursos.

Se deberá controlar el crecimiento para racionalizarlo, no para estan-

tos, hay que tratar de buscar racionalidad para poder medirlos, calcularlos y presupuestarlos.

Por otra parte, creo firmemente que el escalafón es un instrumento sin igual, no solamente para devolverle a los docentes el estatus que con frecuencia reclaman que han perdido. En la medida que los docentes mejoran, al igual que su desempeño, los docentes van a recuperar el estatus, el prestigio, la admiración y la gratitud de la comunidad, porque en sus manos están los niños de Colombia. Pero si no se maneja con responsabilidad y cuidado este instrumento de

pendientes de las nuevas teorías pedagógicas sobre la motivación, la evaluación, sobre la dinámica del aula de clase. Sin esta renovación uno se estanca, se rutiniza y acaba prestando un mal servicio.

Este reciclaje, esta renovación, esta precapacitación del docente no se cumple bien sino hay un control y un manejo responsable de las oportunidades de capacitación. Vamos a tratar de ponerle seriedad para que a los maestros les brinde frutos o resultados apropiados, para que una vez tomado un curso de capacitación realmente el docente haya aumenta-



Mesa Redonda sobre la crisis de educación Pública, realizada en Bogotá, preparatoria del Foro nacional.

carlo. Hay aspectos adicionales que se pueden racionalizar también.

Hay algunos aspectos inherentes a la dinámica propia del escalafón docente que han hecho imposible presupuestar su impacto.

Cualquier maestro puede estar al borde de ascender, esto puede suceder desde el 2 de Enero, pero ocurre que el presupuesto entra a regir a partir del 1 de Enero. Como no hay nuevas estadísticas, no hemos podido percibir por lo menos porcentualmente, cuál es el impacto de dichos ascen-

mejoramiento cualitativo deja de serlo. Ha habido mucha ligereza e irresponsabilidad en el manejo de los cursos de capacitación, de tal manera que en vez de cumplir un real reciclaje, simplemente está sirviendo como instrumento de acreditación automática.

Hablo de reciclaje porque todos los que tenemos más de quince años sabemos que lo que uno aprendió al principio de su vida profesional no le sirve después, tiene que estar renovando los conocimientos, empapándose de nuevas metodologías, estar

do su capacidad, no queremos que siga siendo simplemente un instrumento de ascenso en el escalafón.

Reuniendo todas las características expuestas hasta ahora, estamos tratando de preparar un proyecto de ley para presentar al Congreso. Digo tratando, porque el proyecto ha pasado por algo así como 10 u 11 versiones diferentes. Cada versión recoge las inquietudes de las personas consultadas y ocurre que la versión No. 11 es el opuesto de la versión 1. Tenemos entonces que tratar de re-

“Hay que emprender acciones para controlar el crecimiento del sector, para que crezca a niveles racionales, o sea, que su crecimiento responda a un crecimiento de cobertura o a una mejora en la calidad, en fin, a criterios reales que justifiquen su crecimiento.”

26

coger y compaginar las distintas versiones para ver qué hay de valioso en cada uno y construir un proyecto que cree un sistema coherente, coordinado en forma vertical, con sus diferentes partes integradas en forma conciente, que responda a una política y filosofía coherentes para mejorar el servicio educativo, para poder administrarlo en forma eficiente y eficaz, para preservar y mejorar la posición del docente, para mejorar el rendimiento del alumno, en fin para tener algún día un sistema educativo del cual los colombianos podamos sentirnos orgullosos.

Lo más triste de lo que he encontrado es que estamos gastando un dinero increíble en un momento en que Colombia no tiene muchos recur-

sos y el resultado final no es de exhibir.

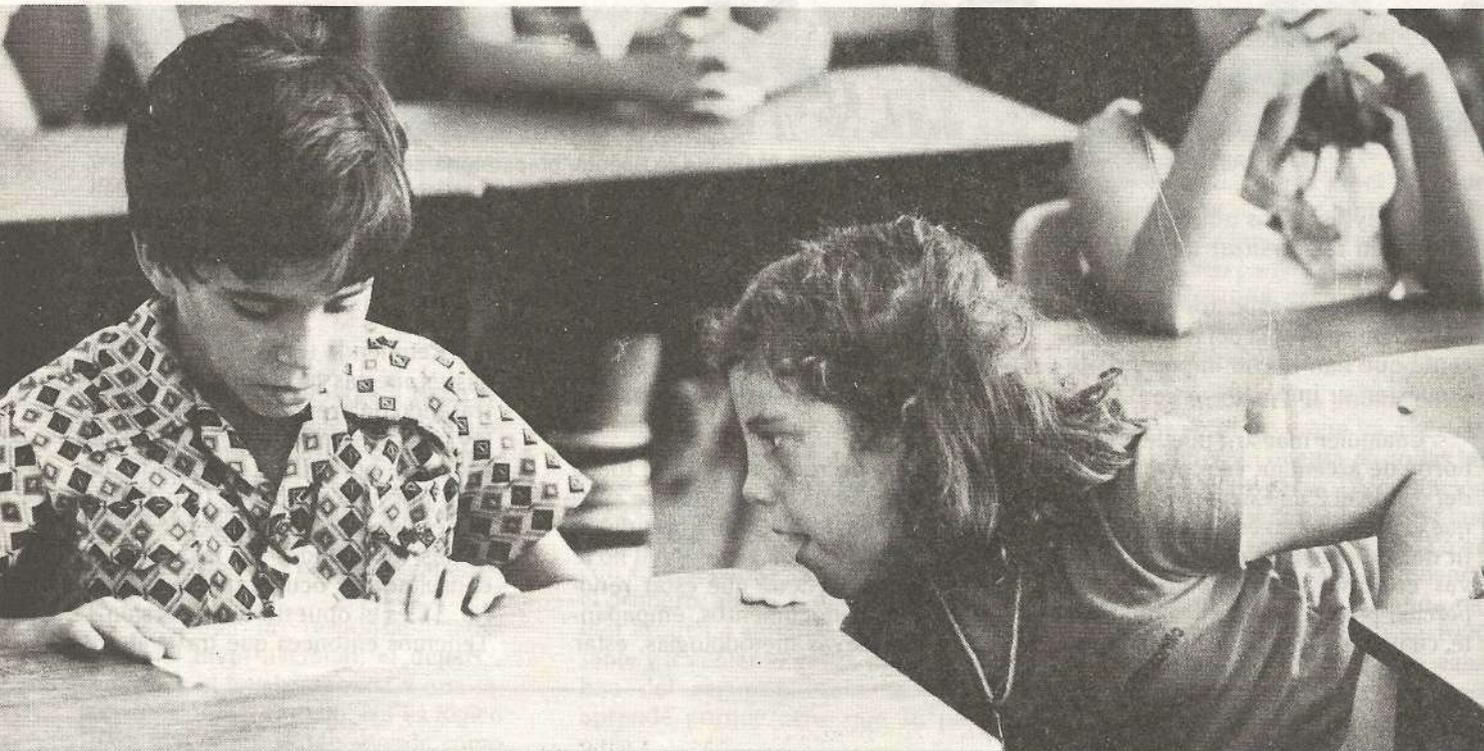
Si nuestras escuelas fueran unas aulas de acero inoxidable, con circuitos cerrados de televisión, si todos los niños tuvieran textos, si todos los profesores tuvieran las facilidades necesarias, si el resultado final fuera que los niños estuvieran bien capacitados para enfrentarse a la vida, no tendríamos ninguna queja frente a los costos que tenemos hoy en día.

Los maestros saben, como lo sé yo, que el sistema actual deja mucho que desear, es difícil transitar por él, los docentes se cansan y se aburren, sienten poco estímulo, los alumnos igualmente. Los espacios son malos

y estrechos, se están cayendo.

Sólo entre el 14 y el 20% de los niños tienen acceso a textos y ayudas educativas, por mejorar falta mucho todavía y tenemos la esperanza de lograrlo, puesto que lo que hasta ahora se ha ensayado no ha funcionado, vamos a ensayar algo distinto, con el compromiso de que si no funciona tampoco, lo cambiamos otra vez.

Espero poder contar con el concurso de ustedes los maestros, para que nos ayuden a diseñar, rediseñar y constantemente adecuar el sistema educativo, porque nunca va a ser perfecto, pero que siempre se esté buscando llegar a una etapa mejor de lo que hoy en día tenemos.



MOVIMIENTO PEDAGOGICO Y DEFENSA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PUBLICA

ANTANAS MOCKUS *

La crisis de la educación pública en nuestro país encuentra múltiples manifestaciones. En particular, es opinión cada vez más generalizada aquella de que la formación que en ella se ofrece y se recibe deja mucho que desear en términos de calidad. Parte de este desprestigio se origina en exageraciones provenientes de sectores sociales interesados en debilitar o destruir la educación pública o, simplemente, en usufructuar su mala imagen empleándola para promover instituciones de educación privada. Sin embargo, también es cierto que esa pérdida de prestigio se debe en parte a deficiencias que sería absurdo intentar ocultar y que ponen incluso en cuestión las posibilidades de que en el futuro la educación pública logre un real predominio cultural y científico en nuestro país. La crisis de calidad en vastos sectores de ésta es innegable y de poco serviría buscar consuelo en el hecho de que gran parte de la educación privada se encuentra en situación aún peor.

Por la gravedad de sus implicaciones, el estancamiento -en términos de calidad- de la educación pública exige: en primer lugar, un debate nacional sobre dicho estancamiento y en particular sobre las formas de reconocerlo o de ocultarlo (es decir básicamente un debate sobre los criterios mismos de calidad); en segundo lugar un juicio cuidadoso pero implacable de responsabilidades; y, en tercer lugar, un conjunto de compromisos sociales y políticos que posibiliten una

JARDIN DE INFANCIA, PAR-
VULARIO, BACHILLERATO SUPE-
RIOR, COU, TEST DE APTITUD,
SEIS AÑOS DE CARRERA, DOCTO-
RADO... ¡Y AHORA NO ME DAN
EL TRABAJO PORQUE NO HE PA-
SADO EL "TEST" QUE EXIGE
LA EMPRESA!...



efectiva defensa y transformación de la educación pública en el país. Sólo estos compromisos pueden darle un contenido real a la discusión sobre las diversas estrategias a emplear.

El presente material plantea la discusión sobre los criterios de calidad y examina, a la luz de los criterios que orientan el Movimiento Pedagógico respaldado por FECODE, las actuales estrategias del Estado para el "mejoramiento cualitativo" de la educación pública en Colombia. En efecto, sobre el principio general de que es necesario defender, afianzar y mejorar la calidad de nuestra educación pública creemos que no puede haber sino consenso. Salvaguardar la calidad de la educación pública es una necesidad inaplazable que nadie puede poner en cuestión. Sin embargo, más allá de este inobjetable principio, cabe abrir la discusión en torno a tres preguntas: **¿Qué se entiende y qué se puede entender por calidad en el ámbito de la educación? ¿Cuáles son las estrategias adecuadas para favorecerla? ¿Qué sectores sociales pueden y deben comprometerse con esa defensa?**

- (1) Largas discusiones en el seno de la Junta Directiva del C.E.I.D. dieron origen al primer borrador del presente material. Versiones posteriores fueron conocidas y discutidas tanto en el seno de dicha Junta como en el interior del grupo del Dr. Carlo Federici. Por los innumerables aportes recibidos a lo largo del proceso se trata de un documento colectivo. Sin embargo al haber sido imposible discutir con todos la versión final, quien desempeñó a lo largo del proceso la función de redactor asume completamente la responsabilidad por las tergiversaciones y las arbitrariedades introducidas en esta última versión.

EL PROBLEMA DE LOS CRITERIOS DE CALIDAD

En vez de contraponer académicamente -fuera de contexto- diversos indicadores de calidad conviene partir del examen crítico de lo que actualmente constituye el criterio socialmente reconocido para juzgar la calidad de la educación básica e intermedia en el país: Los resultados en las pruebas del ICFES y en los exámenes de admisión a las universidades.

Fuera o no ésta su intención original, los exámenes que realiza el Servicio Nacional de Pruebas del ICFES se convirtieron en pocos años en criterio tomado en cuenta y acatado por cada vez más alumnos, padres de familia, docentes y directivos. La autoridad adquirida por este criterio es tal que el proceso educativo empieza a ser reorientado voluntaria y conscientemente hacia el logro de resultados satisfactorios en esas pruebas, tendiendo a convertirse así en un proceso de preparación para ellas. Lo que podía ser un indicador colateral ha terminado por convertirse en el criterio. Muy probablemente dichas pruebas tienen, sobre la práctica educativa, un efecto orientador mayor que todos los enunciados oficiales y no oficiales sobre los fines de la educación(2). No se trata de discutir aquí si hubo o no razones válidas para establecer pruebas de carácter nacional; lo que interesa es destacar sus características y el papel que han terminado desempeñando(3). Es necesario, en particular, examinar las consecuencias de esas características y de ese privilegio.

La importancia adquirida por los resultados en pruebas como las del ICFES coincide en sus efectos con un proceso más largo en el cual el problema de la CALIDAD se fue formulando progresivamente en términos de "rendimiento escolar" y el trabajo del maestro comenzó a ser considerado y orientado desde esa perspectiva. Los esfuerzos del educador debían organizarse cada vez menos en torno al saber y a la cultura y concentrarse cada vez más en la búsqueda de un mayor "rendimiento" y de formas más precisas de constatar y de controlar el mismo. Se divulgaron así formas de evaluación "objetivas" inspiradas por las mismas corrientes filosóficas y psicológicas que dieron lugar a la actual psicometría (disciplina que constituye precisamente el fundamento de pruebas como las del ICFES). Como en cualquier actividad técnico-instrumental primó el resultado sobre el proceso. Si con anterioridad parecía haber predominado un énfasis en la calidad del proceso -valorado por sí mismo- y una cierta insensibilidad por sus resultados, en las dos últimas décadas tendió a imponerse, no tanto una indiferencia con respecto al proceso, cuanto una radical **subordinación** del proceso a los resultados. El logro de éstos se convirtió en lo único importante y se consideró que el proceso no era nada más que un medio para ese logro.

Los exámenes del ICFES son pruebas de **aptitudes** y de **conocimientos** estructuradas, probadas y estandarizadas siguiendo pautas y métodos provenientes de la psicometría. Como todos lo sabemos, consisten en un gran número de preguntas en forma de test de escogencia múltiple. Para con-

testarlas no se requiere redactar ningún texto, ni es necesario argumentar sustentando la respuesta escogida. Por ello, las pruebas no discriminan, no diferencian, entre dos estudiantes que responden acertadamente a la misma pregunta pero que presentan grandes diferencias en cuanto a su capacidad para sustentar su respuesta. De este modo se excluye, en primer lugar, la capacidad para emplear apropiada y eficazmente el **lenguaje** (especialmente el lenguaje escrito). En segundo lugar, no se tiene en cuenta si el estudiante ha interiorizado o no la exigencia de **fundamentar discursivamente** sus opciones y sus respuestas mediante una argumentación explícita y organizada (característica esencial del conocimiento científico y filosófico) y si posee la correspondiente capacidad. Tampoco se consideran, en las pruebas del ICFES, las diferencias que a lo largo de la educación surgen entre los estudiantes en cuanto a la intensidad y a la orientación de su **voluntad de saber**. En efecto, el hecho de obtener idénticos resultados, respondiendo incluso correctamente las mismas preguntas, puede encubrir enormes diferencias en lo que se refiere a la calidad de la relación de cada estudiante con el saber; mientras alguno puede alcanzar esos resultados a partir de un trabajo compulsivo de preparación para la prueba originado en un conjunto de presiones externas (que lo llevan a realizar un extenuante esfuerzo durante las semanas que preceden al examen, esfuerzo al cabo del cual probablemente lo único que desee sea no volver a saber de saberes), otro puede obtener el mismo puntaje preservando una relación positiva y racional con el conocimiento, conservando su voluntad de saber y considerando la prueba misma como una simple formalidad de significación secundaria. Además entre esos dos estudiantes pueden existir enormes diferencias, no detectadas por las pruebas, en términos de la **conciencia** que cada uno de ellos haya alcanzado **del poder del conocimiento**. No es lo mismo, de ningún modo, la estrecha visión pragmática del que cree indispensable someterse a la "tortura" de aprender con el fin de sobrevivir que la conciencia de quien comprende el papel decisivo que en la cultura contemporánea juega el saber.

En otras palabras, cualquier educación forma en el individuo posturas fundamentales frente al lenguaje, frente al saber y frente al poder del saber(4). Pruebas como las del ICFES no contemplan -por su carácter y su estructura- no pueden hacerlo- estos aspectos fundamentales. Convertir la educación en una preparación para las pruebas del ICFES es desconocer y menospreciar esos aspectos.

(2) El problema de los criterios con que se juzga la educación no es, en efecto, un problema abstracto sino que tiene grandes consecuencias no solamente sobre la orientación sino incluso sobre las formas y contenidos que adopta el quehacer educativo cotidiano.

(3) En países como, por ejemplo, Francia, existen pruebas nacionales para otorgar el título de Bachiller que no son pruebas en forma de test sino exámenes que consisten en la redacción de ensayos y en la resolución de problemas. No sólo se juzga la validez de afirmaciones aisladas o el logro de resultados acertados sino también -y sobre todo- la calidad de la redacción y de la argumentación empleada por el alumno.

Las diferencias en materia de dominio del lenguaje y de disposición y capacidad para argumentar en forma escrita, así como las diferencias en materia de voluntad de saber y de conciencia del poder del mismo, marcan -en forma mucho más decisiva que el puntaje en una prueba- el futuro de las relaciones del individuo con el lenguaje y con el saber, lo cual se traduce en objetivas desventajas políticas y culturales. En la medida en que las pruebas del ICFES contribuyen al descuido de esos aspectos fundamentales, podemos afirmar que ellas juegan **un papel deformador**: Corrompen dimensiones esenciales del quehacer educativo y crean falsa conciencia sobre la naturaleza del mismo y de sus deficiencias.

Aunque este efecto "corruptor" ha pesado tanto sobre la educación pública como sobre la privada, existen indicios de que las instituciones privadas de élite preservan por lo general criterios y actividades orientados hacia un cabal do-



minio del lenguaje y hacia la formación de una voluntad de saber y de una conciencia del poder que en el mundo contemporáneo posee ese saber. No siempre ocurre lo mismo en la educación pública donde a veces predomina un cierto desprecio por el lenguaje y una visión estrechamente pragmática frente al saber. Los buenos puntajes obtenidos por algunos colegios nacionales en las pruebas del ICFES deben interpretarse a la luz de lo anotado y no deben ser sobrevalorados por los docentes y alumnos involucrados(5).

En resumen, hemos examinado hasta aquí dos tipos de criterios de calidad de la educación: El primero es el de conocimientos y aptitudes, privilegiado por las pruebas del ICFES y aceptado en forma socialmente generalizada como criterio único; el segundo está conformado por el arraigo en el lenguaje, por la exigencia y capacidad de argumentación y por los vínculos conscientes y afectivos con el saber y con el poder que ese saber posibilita. Al no ser tenido en cuenta por las pruebas del ICFES, este segundo tipo de criterios está presente e incide únicamente allí donde las clases sociales experimentan positivamente su importancia (es

decir fundamentalmente en cada vez más amplios sectores de la clase dominante y en reducidos círculos en el interior de las otras clases sociales). De todas maneras se trata de criterios que una vez hechos conscientes se reconocen en su **universalidad**: Cualquier sector social no puede sino aspirar al dominio del lenguaje y de la argumentación y al desarrollo de la voluntad de saber.

Existe un tercer tipo de criterios de calidad en torno al cual, por lo contrario, pueden aparecer grandes diferencias entre los diversos sectores sociales, tiene que ver con la dimensión ético-política y más que a "contenidos" explícitos de la educación remite a las relaciones que se dan en el interior de la misma. Así, por ejemplo, se pueden enfrentar como criterios contrarios la **competencia individualista** y el **cultivo de la solidaridad**, con efectos diversos sobre el desarrollo de las relaciones de cooperación y de convivencia democrática entre los alumnos. De modo similar pue-

den contraponerse, por un lado, el énfasis en la **sinceridad y veracidad en la comunicación** (lenguaje como terreno privilegiado para el cultivo y el ejercicio de la racionalidad y la eticidad) y, por el otro, el énfasis en un **buen dominio del uso estratégico del lenguaje** (lenguaje como instrumento de dominio y de manipulación). O también el cultivo de una **moralidad interna** (orientada según pautas y criterios inte-

(4) Esta formación puede tener en muchos casos el carácter de una **rectificación** pues es necesario reconocer los efectos del contexto familiar y cultural del alumno. No cabe esperar que la escuela opere una completa reorientación cultural del alumno, pero también carece de sentido una educación que asume una posición cómoda y resignada frente a ciertas limitaciones culturales.

(5) Cabe señalar en este punto lo siguiente: ligeramente superada por la educación privada de élite, la educación secundaria oficial aventaja notoriamente -inclusive en términos de resultados en las pruebas del ICFES- a la educación privada "de segunda", constituida por gran número de instituciones que se rigen básicamente por criterios mercantiles y que explotan la creciente desconfianza social hacia la educación pública. Sobre la calidad de la educación ofrecida por lo general en estas instituciones, sea cual sea el criterio de calidad que se asuma, no vale la pena hacerse ninguna ilusión.

Diseñarle al maestro su trabajo en detalle es descalificarlo, es privarlo de su palabra y prescindir de sus saberes. Significa acabar de destruir su iniciativa.

riorizados) frente a la promoción de una **moralidad externa** (heterónoma, es decir orientada según pautas y estímulos externos). O el privilegio de **la apropiación y el usufructo privados del saber** (saber como "capital privado" cuyo monopolio otorga ventajas y poderes individuales) frente a la búsqueda de **un saber socialmente compartido y apropiado**, puesto al servicio de los procesos de democratización de la vida y de la producción (saber como "riqueza social" cuya apropiación colectiva contribuye a la lucha contra la desigualdad y la injusticia).

En este nivel, como ya hemos señalado, pueden y deben expresarse contradicciones entre diversos proyectos sociales e históricos, produciéndose también diversos grados de desfase entre esos proyectos y las prácticas que en ellos se amparan. Aquí compiten y luchan por incidir en la realidad educativa diversas perspectivas ideológicas y políticas que encuentran o deben encontrar su expresión en corrientes pedagógicas. Sin embargo, por razones de su misma naturaleza(6), en particular por el papel que en ella juegan usos y tradiciones, la práctica educativa no se pliega fácilmente a una u otra voluntad política. Conviene además tener bien claro que en aras de este tercer tipo de criterios -por supuesto importante- no deben descuidarse los otros(7).

LAS ESTRATEGIAS ESTATALES DE "MEJORAMIENTO CUALITATIVO"

El drástico privilegio por parte del Estado de la primera clase de criterios conduce lógicamente a una política de mejoramiento cualitativo que atiende en lo fundamental a esos criterios y que se juzga mediante ellos. El arraigo en el lenguaje, la capacidad de argumentar, la voluntad de saber y la conciencia del poder que el mismo hace posible (criterios del segundo tipo) son dejados de lado, no solamente porque se les ignora, sino también y sobre todo porque no pueden "llevarse a la práctica" a través de los mecanismos de control y las estrategias de mejoramiento que han venido siendo asumidas por el Estado colombiano. Las opciones de orden ético, político e ideológico (criterios del tercer tipo) parecen cumplir cada vez más una función meramente decorativa en la presentación de los documentos estatales. Las declaraciones allí consignadas, con frecuencia "generosas" y "progresistas", ni siquiera se esfuerzan por alcanzar el grado necesario de coherencia; en general bajo la forma de un listado aparecen enunciadas las más disímiles finalidades sin considerar en ningún caso qué acontece cuando tales finali-

dades chocan entre sí. Por ejemplo, "desarrollar el espíritu crítico" y "preservar los valores nacionales" son dos finalidades que pueden, en más de una ocasión, entrar en conflicto: Un buen discurso ideológico sobre los fines de la educación debería preverlo e incluso sustentar criterios para decidir en caso de conflicto. Por otra parte, esas declaraciones no tienen mayor incidencia sobre el quehacer educativo cotidiano y se ven contradichas, en los hechos, por criterios contrarios que operan por lo general en forma tácita (la retórica de los fines no es suficiente para transformar procesos de profundo arraigo cultural). A nuestro juicio, la falta de coherencia y la poca incidencia de esas formulaciones ideológicas y políticas, además de ser muestra de una pérdida de interés social y político por el lugar central de la educación pública en el desarrollo cultural del país, corresponde a un **cambio de concepción** de las clases dominantes y de la dirección del Estado colombiano frente a la educación pública: En efecto, en los últimos veinticinco años, ésta tiende a concebirse y a manejarse cada vez más como un mero "servicio público" ofrecido con benevolencia a los sectores sociales "marginados" o "de escasos recursos" (y jus-

(6) Cf. Carlo Federeci y otros, "Límites del cientificismo en educación", International Conference on the Nature or Epistemological Inquiry, A.C.I.F. y Sociedad Colombiana de Epistemología, Bogotá, febrero de 1984.

(7) Con todas las precauciones necesarias vale la pena considerar el tajante rechazo de Marx a que en la educación pública se enseñaran materias susceptibles de una interpretación de clase (por ejemplo la religión o la economía política) y su clara opción a favor de una enseñanza centrada en lo universalmente válido y en lo científico:

"Ni en las escuelas elementales ni en las superiores se deben introducir materias que admitan una interpretación de partido o de clase. Únicamente materias tales como las ciencias naturales, la gramática, etc., pueden enseñarse en la escuela. Las reglas gramaticales, por ejemplo, no cambian por el hecho de que las explique un tory creyente o un libre pensador. Las materias que admitan conclusiones diferentes no deben ser enseñadas en la escuela; los adultos pueden ocuparse de las mismas bajo la guía de maestros como la señora Law, que daba lecciones (extra-escolares) sobre la religión". (Acta del Consejo General de la I Internacional, 17 de agosto de 1869, citada en Manacorda, M.A., **Marx y la pedagogía moderna**, trad. de P. Comes, Barcelona, Oikos-Tau, 1969, p. 100)

En términos de nuestra exposición, la posición de Marx privilegiaría las dos primeras clases de criterios de calidad. Sin embargo, la creciente presencia de la educación formal en los procesos de socialización en las sociedades contemporáneas (un siglo después de Marx) ha llevado a reconocer la presencia latente del tercer tipo de criterios e incluso a buscar su incidencia consciente.

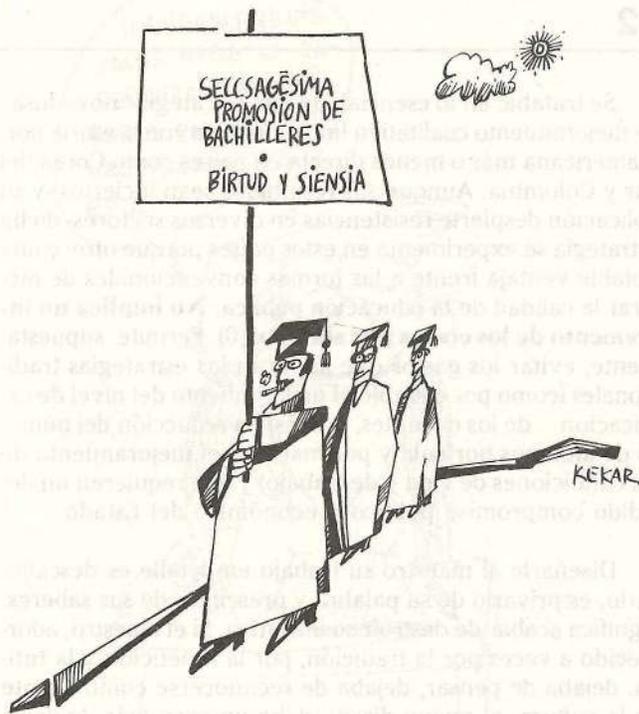
tificado -sin demasiado entusiasmo- como un factor de desarrollo económico).(8)

Aún más grave es el hecho de que esa concepción "asistencialista" de la educación pública se abra también paso entre quienes acuden a ella (que comienzan a reconocerse como "beneficiarios" o "usuarios" de ese "servicio") y entre los educadores (que asumen con gran frecuencia la identidad típica de un trabajador de las instituciones estatales del ramo de los servicios públicos, identidad que -al menos en nuestro contexto- implica **desentenderse de toda iniciativa propia y de toda responsabilidad voluntariamente buscada y asumida**, para ceñirse a asegurar con mínimo esfuerzo al servicio mínimo compatible con las exigencias expresadas por los "usuarios" y por los mecanismos de control burocrático). El estado colombiano es en buena parte responsable de los cambios en la percepción social de la educación pública en el país, y esto es tanto más grave cuanto la imagen de un proceso cultural inevitablemente incide en el mismo.

En materia ya de políticas deliberadas frente a los problemas de calidad de la educación pública, además del control "terminal" ejercido por el ICFES, el Estado colombiano formuló desde 1975 un Plan de Mejoramiento Cualitativo que además de contener opciones muy problemáticas ha tenido una ejecución limitada y parcial. Dicho plan reposa sobre tres estrategias: La reforma curricular (cuyas especificaciones fijó el Decreto 1419 de 1978), la capacitación de los docentes y la producción de materiales educativos. A pesar de que en los últimos años se han vuelto a ofrecer cursos de capacitación, éstos han sido o completamente dispersos o destinados exclusivamente a servir de "inducción" para la reforma curricular; el Plan Nacional de Capacitación no ha ido más allá de la formulación de intenciones y directrices. La producción de materiales educativos por parte del Ministerio de Educación Nacional es prácticamente inexistente e incluso la impresión de los programas de la reforma curricular parece depender de convenios con las editoriales privadas. Por la función que inicialmente se le asignó y por las limitaciones indicadas en las otras dos estrategias, la reforma curricular se convirtió en el eje del plan.

A pesar de todas las buenas intenciones expresadas en los documentos de presentación y de sustentación de la Reforma Curricular y a pesar de todas las modificaciones introducidas para hacer frente a las resistencias -más o menos espontáneas- de los maestros y a los cuestionamientos surgidos de universidades y grupos de investigación (9), la reforma conserva dos rasgos fundamentales presentes desde su gestación en el marco del Proyecto Multinacional de Tecnología Educativa de la O.E.A., cuyo enfoque teórico y metodológico -"el diseño instruccional"- tenía como base el trabajo de los tecnólogos educativos de la Universidad Estatal de Florida (Tallahassee, EE.UU.):

a. **Asimilación del proceso educativo a un proceso técnico-instrumental.** Es esta asimilación la que permite confiar en que un diseño detallado del proceso y mecanismos permanentes de control "objetivo" sobre los resultados



alcanzados podrían **garantizar** el logro de los resultados previstos.

b. **Una tajante subdivisión del trabajo educativo** que asigna las funciones complejas a los programadores encargado del diseño y las funciones simples a los educadores. Los primeros conciben, deciden y prefiguran en detalle, sobre el papel, no solamente qué se ha de enseñar, sino también cómo se ha de hacerlo, señalando también qué y cómo se ha de evaluar. Los educadores se convierten en "administradores del currículo", es decir en ejecutores de instrucciones.

(8) Este cambio de concepción está estrechamente ligado al hecho tal vez más protuberante de la historia de la educación en el país en las últimas tres décadas. Este consiste en que las clases propietarias lograron prescindir casi por completo de la educación pública para la reproducción de sus élites intelectuales, al crear o fortalecer todo un sistema paralelo de educación privada, independiente de la pública, orientada hacia la modernización y desligado por lo general de las ataduras religiosas (que hasta entonces había sido una característica dominante en la educación privada en el país). Así pudieron esas clases dominantes llegar a concebir y a manejar la educación pública como una educación "para pobres", imponiéndole criterios bastante distintos de los que rigen la formación de sus nuevas generaciones y de sus cuadros dirigentes.

(9) Por ejemplo, ya no se habla de "reforma" sino de "renovación". La definición misma de currículo ha variado; ya no se dice que es un "conjunto de actividades que..." sino que es un "conjunto de criterios que..." Los marcos teóricos reconocen cada vez más la importancia de la iniciativa del maestro... Sin embargo, el **diseño tallado y por objetivos específicos** sigue ahí. Y por ningún lado se deja entrever una política decidida en el terreno de la formación de nuestros educadores que exigiría en particular una efectiva vigorización y transformación de nuestras instituciones de formación de docentes.

Se trataba, en lo esencial, de una estrategia "novedosa" de mejoramiento cualitativo implementada con asesoría norteamericana más o menos directa en países como Corea del Sur y Colombia. Aunque sus resultados sean inciertos -y su aplicación despierta resistencias en diversos sectores- dicha estrategia se experimenta en estos países porque ofrece una notable ventaja frente a las formas convencionales de mejorar la calidad de la educación pública: **No implica un incremento de los costos por alumno**(10). Permite, supuestamente, evitar los gastos que implican las estrategias tradicionales (como por ejemplo el mejoramiento del nivel de calificación de los docentes, la drástica reducción del número de alumnos por aula y por maestro, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo) y que requieren un decidido compromiso político y económico del Estado.

Diseñarle al maestro su trabajo en detalle es descalificarlo, es privarlo de su palabra y prescindir de sus saberes. Significa acabar de destruir su iniciativa. Si el maestro, adormecido a veces por la tradición, por la repetición y la rutina, dejaba de pensar, dejaba de reconocerse como agente de la cultura, el nuevo diseño daba un paso más, le decía tácitamente: "Ud. **no necesita pensar**, los diseñadores lo han hecho por Ud.". Así, desplazada por una serie de disciplinas que encabezaba la psicología (conductista primero, luego piagetiana), la pedagogía -esa forma de cultura, esa profesión de los educadores, ese saber específico que les daba una identidad de intelectuales- pudo aparecer como un saber superfluo y prescindible.

EL MOVIMIENTO PEDAGÓGICO Y LOS PROBLEMAS DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

El Movimiento Pedagógico surge de la convergencia de dos problemáticas: El rechazo al diseño instruccional como estrategia de mejoramiento cualitativo, por cuanto entraña una descalificación del oficio de educador y una limitación de su autonomía intelectual y profesional, y la voluntad de rescatar o más bien de hacer por primera vez verdadera para el educador colombiano la identidad de **trabajador de la cultura** comprometido intelectual y prácticamente con su circunstancia histórica.(11)

Al impulsar y apoyar el Movimiento Pedagógico, FECODE pretende rescatar la educación pública como **columna vertebral del desarrollo cultural del país** y como **pilar ineludible de la soberanía nacional**. La educación pública no es, un efecto, un "servicio" más; es un proceso cultural, condicionado social e históricamente, que posee una cierta **autonomía** con respecto al Estado y los sucesivos gobiernos. Su existencia corresponde al ejercicio, por parte de amplios sectores sociales, del **derecho a educarse**. Su dinámica expresa la confluencia de diversos intereses y su vida real depende en buen grado de quienes -para educar o ser educados- se hacen presentes en ella. Por ello el Movimiento Pedagógico se hace vocero de intereses sociales fundamentales cuando, además de expresar el compromiso del magisterio con su labor, pretende enfrentar el problema de la calidad de la educación pública en toda su amplitud, es decir opo-

niéndose a la unilateralidad de los criterios impuestos por el Estado.

El Movimiento Pedagógico no puede sino vigorizar las luchas en torno al deber del Estado de asegurar las condiciones materiales requeridas para hacer posible una buena educación: El país no puede seguir engañándose con una multiplicación de los años de escolaridad que no correspondan a una rigurosa y seria formación; el país tiene que asumir los costos económicos y los riesgos políticos(12) que entraña la generalización de una educación pública de calidad. Paralelamente el Movimiento Pedagógico reconoce la importancia de los factores subjetivos y culturales y pretende actuar sobre ellos, buscando que el gran esfuerzo nacional que la educación pública exige en este momento de su desarrollo sea correspondido por una mayor responsabilidad y un mayor compromiso de los educadores y de los estudiantes con su papel entendido en términos de conocimiento y de cultura.

El eje de la defensa de la calidad de la educación pública debe ser el rescate del oficio del educador y de su identidad de intelectual. Precisamente el Movimiento Pedagógico es **Pedagógico** por cuanto expresa la voluntad de reconocer la especificidad de la Pedagogía como formación y como profesión, como experiencia y como vocación.

La voluntad de saber no se fabrica, no es un producto. Ni siquiera conviene expresarla demasiado (correría el riesgo de convertirse en un **slogan** vacío); ella se vive, se com-

(10) Por razones que por supuesto escapan a la voluntad de nuestro Estado, el experimento no involucró a los hijos de las clases pudientes. Afectó y sigue afectando la educación pública en su nivel básico. En ésta la que con la renovación curricular corre el riesgo de agravar su desprestigio. Son niños de sectores populares los que sirven para poner a prueba el esquema de una educación proporcionada por maestros pocos calificados provistos de instrucciones detalladas. Son niños de sectores populares los que se ven condenados a tener un maestro que -forzado a centrar su atención en el procedimiento y en la evaluación- se aleja aún más de cualquier genuino interés por el pensar y el conocer.

(11) En la historia de FECODE pueden reconocerse muy esquemáticamente tres fases que se distinguen por la identidad atribuida al educador: del maestro "apóstol" se pasó al maestro asalariado que reivindica sus derechos laborales (con plena legitimidad) pero que tiende a reconocerse como mera parte del engranaje que asegura la reproducción de las formas sociales de dominación; recientemente comienza el reconocimiento de la especificidad de su práctica pedagógica entendida como práctica cultural y de las responsabilidades sociales y políticas que en el interior de su propio quehacer puede y debe asumir.

(12) En principio, el Movimiento Pedagógico se opone a que el Estado intervenga explícitamente o implícitamente a favor de algunas opciones ético-políticas (tercer tipo de criterios de calidad). Busca -más bien- que los sectores sociales involucrados sean los que en un clima de libre confrontación expresen, debatan y decanten sus preferencias. Si bien es posiblemente cierto que en ausencia de principios éticos y políticos la educación puede convertirse en un proceso pseudo-técnico carente de sentido para los involucrados, esos principios no los debe (ni los puede) imponer el Estado: deben brotar de la contradictoria vida de nuestra cultura y legitimarse frente a la sociedad y sus luchas.

parte y sobre todo se ejerce. El arraigo en el lenguaje tampoco puede producirse de manera instrumental; se cultiva, se goza, tornándose, muchas veces sin quererlo, en ejemplo. Tampoco cabe pensar que la conciencia del poder contemporáneo del conocimiento pueda inducirse publicitariamente; esa conciencia se experimenta cuando se reconoce en el conocimiento, en el rigor, en el esfuerzo intelectual, una fuerza que amplía nuestro horizonte material y cultural. Un maestro despojado de su saber y de su discurso no puede promover el arraigo en el lenguaje y la voluntad de saber. Un maestro que se ha resignado a que otros piensen por él termina enseñando resignación y sumisión. Un maestro que no ejerza individual y colectivamente la autodeterminación -y que renuncie a ejercerla en el dominio mismo de su profesión- deja de lado su responsabilidad fundamental: La de ser mediador y forjador de la cultura de su país.

EL PROBLEMA DE LAS RESPONSABILIDADES

Aquí tan sólo podemos esbozar algunas ideas sobre el problema de las responsabilidades, con el criterio de que es necesario romper con los análisis demasiado esquemáticos que tienden a "culpar" de todas las deficiencias de nuestra educación pública o al maestro, o al Estado, o al "sistema". Creemos que en este momento confluyen en una especie de círculo vicioso o de espiral descendente la irresponsabilidad del Estado, el cambio de concepción y relativo desentendimiento de las clases gobernantes y lo que en parte es su consecuencia: La falta de responsabilidad individual de un buen número de educadores, así como la falta de conciencia y de compromiso presente con frecuencia entre quienes acuden a la educación pública para formarse o formar a sus hijos.



En la **génesis** de esta situación es necesario destacar la responsabilidad que recae sobre el Estado y sobre las clases gobernantes. En efecto, una vieja tradición de manejo clientelista de los empleos en el sector público y un conjunto de políticas estatales de "democratización"(13) y de "racionalización"(14) de la educación pública, así como la influencia prácticamente hegemónica, coonestada por el Estado, de enfoques teóricos y metodológicos de origen norteamericano que se caracterizan por pretender "tecnificar" el proceso educativo eludiendo su carácter cultural, crearon condiciones objetivas y subjetivas para un debilitamiento de la calidad de la educación pública. En sus proyectos para la educación pública básica e intermedia el Estado pretendió sustituir al educador que reclama el grado actual de desarrollo del país (un educador profesional que se reconozca y sea reconocido como intelectual, es decir como trabajador de la cultura) por un técnico en educación (despojado de sus saberes y de su vocación de intelectual, excluido cada vez más de las decisiones sobre su propio quehacer). Mediante la tolerancia de prácticas políticas tales como la incorporación clientelista de "maestros" sin vocación ni formación, mediante la implantación de la "doble jornada" y mediante el empobrecimiento y la "tecnificación" de la formación y capacitación, el Estado fomentó **objetivamente** la irresponsabilidad intelectual y profesional del maestro. Preso de las ilusiones de la **tecnología educativa** creyó po-

(13) Entendida únicamente como ampliación numérica de la cobertura.

(14) Comprendida primordialmente como ahorro de recursos y minimización de costos.

der asegurar una educación aceptable en términos de calidad, de bajo costo y sometible a un control detallado, prescindiendo de educadores cualificados y responsables: ¿Para qué un educador cualificado cuando se le puede diseñar en detalle su quehacer? ¿Para qué un educador responsable cuando existen formas de controlar externamente su trabajo?

Frente a todo esto, el gremio de los educadores -obligado por otra parte a luchar permanentemente por sus derechos laborales e incluso por el pago oportuno de sus salarios- tendió a quedarse corto en la comprensión de lo que estaba en juego y, en forma más o menos individual y clandestina, se acomodó a las nuevas condiciones, encontrando incluso a veces ventajas en el corto plazo(15). Mientras tanto, los sectores sociales más afectados por el proceso, las clases medias y populares, fueron inducidas a centrar sus aspiraciones en los aspectos cuantitativos (cobertura y "retención") y descuidaron los cualitativos, dándole más importancia al número de años aprobados o al título que al contenido real y calidad de la educación recibida(16). Paralelamente, las clases dominantes y los partidos tradicionales tendieron a desentenderse de la calidad de la educación pública convirtiéndola en un simple "servicio" cuya cobertura interesa ampliar con el fin de aplacar el descontento popular.

El problema central en este momento es de dónde van a provenir las iniciativas que permitan romper esa espiral descendente de la educación pública. Frente a la falta de compromiso de nuestras clases dominantes, frente a la desidia e irresponsabilidad de nuestro aparato gubernamental cuando no se le somete a presiones efectivas, parece ser claro que son los sectores sociales que necesitan y creen en la educación pública junto con los educadores (y otros intelectuales que por formación o actividad se reconozcan comprometidos con ella) quienes pueden y deben impulsar un gran movimiento social por la defensa y el mejoramiento de la educación pública en el país.

Es bien dicente el hecho de que la Federación Colombiana de Educadores sea quienes en este momento lidera el debate e impulsa los proyectos más avanzados en materia de financiación y de organización administrativa de la educación pública. Es sintomático el que, por primera vez en muchos años, se haya realizado un paro buscando algunas reformas estructurales en el sector de la educación pública indispensables para superar algunos de sus más recu-

Más allá de los discursos, que siempre corren riesgo de quedarse sin contenido real, cabe recordar que la mejor radiografía del estado de la cultura de cualquier país la constituyen sus maestros.

rrentes y agudos males. Los partidos tradicionales se han quedado a la zaga y es la iniciativa de FECODE la que en este momento comienza a obligarlos a interesarse y comprometerse con el asunto.

Con el Movimiento Pedagógico algo similar se insinúa en el terreno de la Pedagogía, entendida en su más amplio sentido. Los propios maestros y sus organizaciones están llamados a rescatar la dimensión cultural de la práctica educativa, a recuperar la historia del quehacer y del discurso pedagógico y a asumir la reflexión crítica y la innovación en el terreno de su práctica.

A medida que el magisterio asuma su compromiso en este terreno, padres de familia, alumnos y maestros tendrán mayores posibilidades de exigirle eficazmente al Estado que cumpla con sus responsabilidades en el campo de la educación, creando en particular condiciones materiales que favorezcan el desarrollo cultural e intelectual del magisterio colombiano. En los dos últimos años se ha vuelto a hablar de "identidad cultural" y de "cultura nacional". Más allá de los discursos, que siempre corren el riesgo de quedarse sin contenido real, cabe recordar que la mejor radiografía del estado de la cultura de cualquier país la constituyen sus maestros. ■

(15) Por ejemplo, muchos educadores creyeron encontrar con la doble jornada una posibilidad de aumentar sustancialmente sus ingresos (trabajando en dos o tres jornadas) o de calificarse adelantando estudios universitarios en la jornada complementaria. Sin embargo, la primera opción debilitó las posibilidades de lograr un incremento sustancial del salario real (convirtiéndose en normal y necesario en muchos casos el doble salario), favoreció el impresionante desarrollo de la educación privada "de segunda" e incidió indudablemente en un empobrecimiento de las actividades académicas e intelectuales del docente por fuera del salón de clase. La segunda opción, al no inscribirse en un programa de profesionalización colectivamente negociado y acordado, no favoreció una calificación de los docentes que repercutiera en su práctica y, por lo general, desembocó en el hecho de que muchos educadores pasaran a engrosar las filas de profesionales de regular formación, desempleados o subempleados (convirtiéndose en muchos casos la docencia en una forma de subempleo). A largo plazo todo lo señalado puede terminar siendo nefasto para los intereses sociales y gremiales de los educadores.

(16) Es ya tiempo de darse cuenta que detrás de la apariencia de igualdad que pueden asegurar, por ejemplo, la ampliación de la cobertura o la promoción automática en los tres primeros años de la educación básica, se esconde una desigualdad cada vez más notoria en términos de la calidad de la educación recibida.

LA REFORMA CURRICULAR:

CIENTIFISMO Y TAYLORIZACION

CARLOS AUGUSTO HERNANDEZ*

Este artículo recoge algunas reflexiones resultantes del trabajo del grupo de investigación sobre enseñanza de las ciencias que dirige el Profesor Carlo Federici en la Universidad Nacional de Colombia. Los aspectos de la relación entre Reformas, Tecnología Educativa y Taylorismo han sido desarrollados en dos trabajos: El artículo "La reforma curricular y el magisterio" (publicado en la revista *NATURALEZA* números 2 y 3 - 1983 - y en la revista "Tribuna Pedagógica" de la A.D.E. - 1982 y el texto de Antanas Mockus "Tecnología educativa y taylorización de la educación" (publicación del Departamento de Matemáticas de la Universidad Nacional - Bogotá - 1983).

REDEFINICION DEL CURRÍCULO

Lo que en primera instancia se advierte en la reforma curricular presentada por el Ministerio de Educación Nacional y cuya fase de experi-

mentación se adelanta en Bogotá y otras regiones del país, es una redefinición de la concepción misma del currículo. Este era, en últimas, un conjunto de temas que debía desarrollarse en cierto orden, en un determinado curso, en un nivel dado. Pero no estaba especificado cómo debían enseñarse los temas; se dejaba ese espacio a la opción del maestro.

Sutilmente, se ha pasado de un listado de contenidos a un listado de actividades. El currículo es definido ahora como el conjunto de actividades necesarias para impartir una determinada enseñanza. Se pasa del **qué se enseña al cómo se enseña**, y lo que tenemos ahora es un diseño instruccional, un conjunto de actividades que el maestro deberá desarrollar en su clase, las cuales se dan como "sugerencias" al maestro.

Lo que hay ahora es una serie de actividades que tienen una evaluación o pueden ser ellas mismas el instrumento de la evaluación. La enseñanza se atomiza, se separa en una serie de fragmentos, cada uno de los cuales va a contener objetivos, actividad y evaluación. Donde antes el

maestro podía buscar una coherencia, una comprensión global del contenido general de una asignatura o de un tema, tenemos ahora este conjunto de átomos, actividades que tienen su propia identidad y que se prestan para ser pensadas separadamente las unas de las otras. Nuestras discusiones con programadores y maestros nos han permitido ver cómo, en gran medida, esta unidad que tiene la disciplina que se enseña, la coherencia que tiene el programa completo, se pierde rápidamente, desde el creador del programa, que lo concibe como una unidad, hasta el maestro, que frecuentemente sólo se preocupa de los objetivos y actividades que corresponden a cada clase, y pierde el contexto general que antes era fundamental para él (y que afortunadamente sigue siéndolo para una gran mayoría de maestros).

Pero no solamente se pierde el sentido de conjunto de los saberes de una disciplina, se pierde además, el control que el maestro tenía sobre el modo de presentar, organizar y jerarquizar los contenidos, sobre el proceso de la enseñanza de los programas. El maestro sabía bien cuáles eran los saberes fundamentales que un alumno debía poseer para "pasar" un curso. Ahora se trata de que el alumno haya cumplido un determinado número de objetivos. El maestro podía poner en juego su experiencia utilizando en la clase estrategias encontradas y puestas a prueba en el trabajo; ahora se trata de ejecutar rigurosamente un programa de actividades diseñado sin su concurso.

En la vida escolar intervienen seres humanos y no máquinas, interviene por tanto, un modo personal de asumir el maestro el compromiso de enseñar.

LA ATOMIZACION DE LA ENSEÑANZA

Qué es lo que encontramos en el diseño instruccional? Que el trabajo se ha subdividido en una serie de pequeñas tareas, que se han estandarizado estas tareas, que, idealmente, todos los maestros deberían implemen-

*Profesor asistente del Depto. de Física de la Univ. Nacional y Miembro del grupo Investigación sobre la enseñanza de las ciencias dirigido por el Profesor Carlo Federici en la U.N.

La característica esencial del taylorismo es una separación radical entre concepción y ejecución, entre pensamiento y acción: las directivas conciben, los obreros ejecutan (de modo similar a como ahora los programadores conciben y los maestros ejecutan).

tar en la misma forma del currículo. Independientemente de las expresiones de buena voluntad sobre la participación, la elasticidad y la apertura de las cuales se habla explícitamente en las Introducciones y en los objetivos generales de los nuevos programas, lo que se pretende en últimas es una estandarización de la actividad de los maestros (sobre la base de una subdivisión minuciosa del trabajo de la enseñanza en átomos -objetivo-actividad-evaluación) que los convierte en simples ejecutores de los que otros han pensado.

Cómo es posible que la actividad y coherencia propias de la escuela, se convierta en semejante sucesión de fragmentos cuya conexión se va perdiendo en los distintos niveles de elaboración y ejecución del programa?

Lo que supuestamente ha ocurrido es una "modernización", una "cientificación", del proceso de enseñanza. Estos átomos, estas actividades atómicas cumplirían criterios de "objetividad" y de control que se supone harían más efectiva la acción docente. Los objetivos deben ser evaluables, controlables, medibles. La actividad está pensada en términos de esos objetivos (hay actividades que buscan cumplir dos, tres o más objetivos). Desde el comienzo del proceso, como sabemos estrictamente lo que pretendemos, está pensada precisamente la evaluación, la cual nos va a decir si se cumplieron estos objetivos.

Pero, en qué consiste esta cientificidad a la cual estamos haciendo referencia? Según parece sería científico lo controlable, lo experimental-

mente controlable, sería científico lo medible, sería científico lo eficiente.

La aplicación de la ciencia a la técnica ha hecho más eficiente la técnica y (prodigioso salto mortal) de aquí somos llevados a identificar la ciencia con la eficiencia. Criterio muy particular de ciencia éste que permite definir lo que puede ser científico por fuera de la naturaleza de los objetos por los cuales se pregunta, que no está ligado a aquello que interesa investigar sino a un propósito exterior de productividad y eficiencia. Para que todo sea medible, o controlable, u objetivamente verificable debemos hacer una drástica reducción de la realidad escolar a lo que en ella pueda ser medible y experimentable. Los objetivos se pensarán como conductas terminables, pues las conductas son, de la vida del hombre, aquello que es exterior, aquello que puede ser objeto de experimentación. La educación, en general, para poder someterse a las exigencias de la "objetividad", debe ser pensada en términos de aquello que puede ser explícitamente "visto". La manera como comprendo algo, al sentido que ese algo tiene para mí, el compromiso que tengo conductas externas. Pero, para poder controlarla, debo pensar la educación sencillamente como un proceso de modificación de conductas, un proceso técnico en el cual se somete un material a una serie de modificaciones verificables, siguiendo propósitos muy precisos. La educación será pensada en términos de "insumos" y "productos", de una conducta de entrada y una de salida.

Pero la educación no es un trabajo cualquiera sobre un material iner-

te. Ella hace parte de las relaciones entre los hombres, que son bien distintas de las relaciones entre los hombres y la naturaleza. El reino de la naturaleza es el reino de la necesidad, pero negaríamos lo esencial de la experiencia humana si excluyésemos de ella la libertad aduciendo razones prácticas o criterios metodológicos.

Lo que podemos sacar en limpio de este hecho es que para pensar científicamente los dos tipos de relaciones no nos sirven los mismos criterios, porque en la relación de los hombres con la naturaleza se ha hecho criterio fundamental el dominio, la productividad, el control; pero en la relación del hombre con el hombre son criterios fundamentales el sentido, la comprensión y el reconocimiento.

CIENTIFISMO Y EDUCACION

Las dos formas de experiencia señaladas no pueden comprenderse en el contexto de una sola idea de ciencia, ni existe un método universal que sea capaz de dar razón de las diferentes prácticas científicas. Sólo una vulgarización muy elemental como la de los manuales de metodología que se reparten entre los estudiantes de ciencias sociales habla hoy de la ciencia o del Método único, y muchos científicos, como el físico Paul K. Feyerabend, que han estado trabajando en la filosofía y la historia de las ciencias, han podido mostrar que, si los criterios metodológicos formales se hubieran cumplido a lo largo de la historia, no habrían sido posibles los grandes saltos en el progreso científico de los cuales nos enorgullecemos ahora.

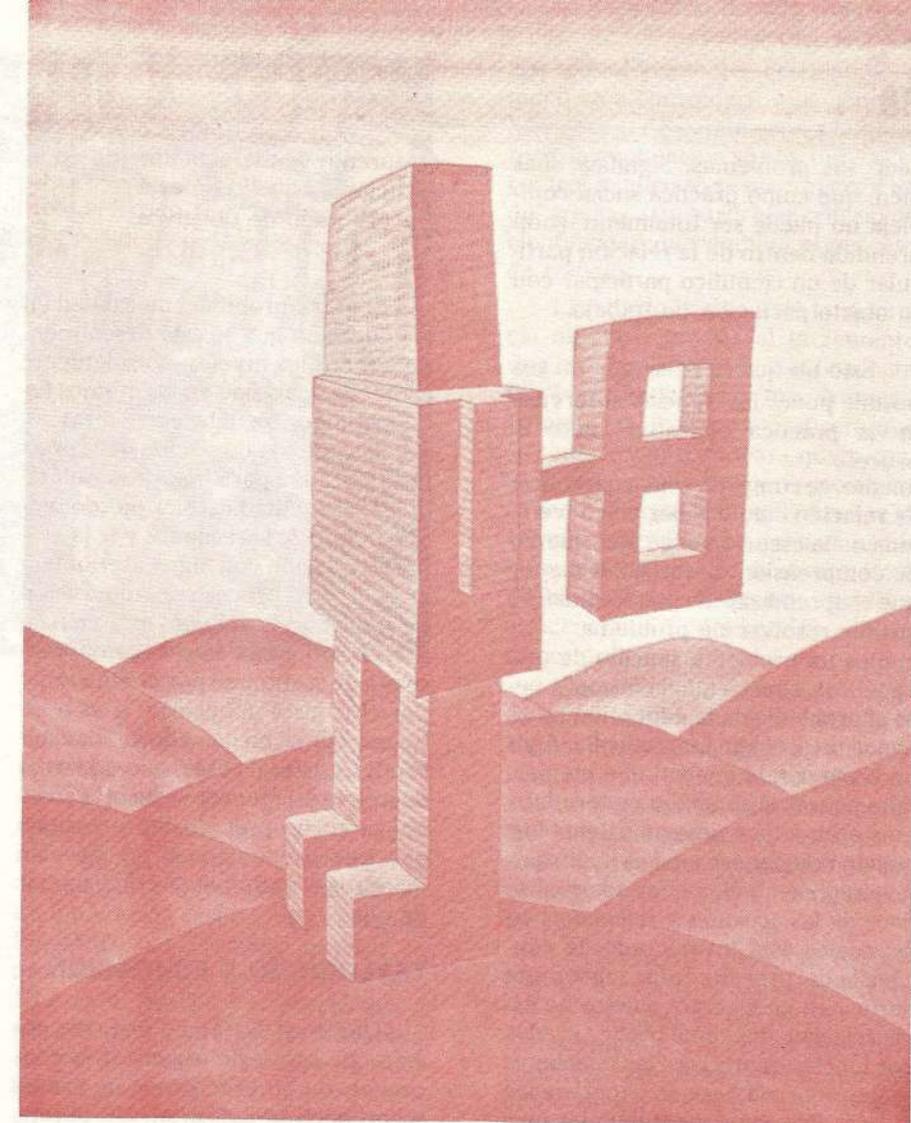
En los programas de Ciencias Naturales encontramos, como criterio de cientificidad, el Método. Lo que llamamos Método es, en el mejor de los casos, como dice Bachelard, una serie de reglas de buena educación del espíritu científico, y a punta de buena educación no siempre se hace ciencia; se requiere creatividad, ingenio y conocimiento de las herramientas teóricas y prácticas necesarias para plantear el problema. Conocer un método no significa que aquello que vamos a producir, siguiendo sus lineamientos, es efectivamente científico. La obediencia a una metodología nunca ha sido garantía de producción de conocimientos científicos seguros. Hay, entonces, diversas ciencias y métodos diversos.

Lo que hay detrás de estos esfuerzos de tecnificación del proceso educativo no es precisamente un criterio de cientificidad, sino un interés de control técnico de la actividad humana.

La técnica, este resultado prodigioso del trabajo humano que nos permite transformar la vida, llenarnos de comodidades (y de pesadillas de autodestrucción), tiene un poder inquestionable y brinda posibilidades extraordinarias de desarrollo, pero hay que tener cuidado con la tendencia a la divinización, a la mitificación de los productos humanos.

En el remolino de la técnica, el hombre mismo se ve atrapado, no como el creador, el constructor, sino como el objeto manipulado. Y cuando comienzan a manipularse los hombres desconociendo criterios de moralidad, de eticidad, desconociendo la naturaleza de la acción humana, desconociendo -ocultando- las posibilidades objetivas de la libertad, cuando comienza a pensarse la interacción con modelo mecánico natural, estamos objetivamente no en posesión de la técnica sino poseídos por ella.

Debemos pensar mejor sobre lo que hacemos cuando nos planteamos la práctica pedagógica como una práctica científica; es importante tener en cuenta el ideal de ciencia que



hay detrás de esa cientificidad e investigar a qué intereses obedece la reducción de una práctica vital, tan extraordinariamente rica y compleja a un proceso técnicamente controlado ("científico").

La ciencia, que se ocupa de resolver problemas humanos, de construir verdades sistemáticas sobre aspectos de la realidad referida al hombre, puede, precisamente, servir para ocultar la verdad cuando, con el argumento de una cientificidad (que en las ciencias reales no se cumple) somos capaces de digerir cómodamente la reducción de un proceso fundamental de socialización a un simple problema técnico (de la administración o de la psicología de la conducta).

La ciencia funciona como ideología cuando quiere reducir al hombre a una parte del resultado de su propio trabajo, manipularlo a través de mecanismos similares a aquellos con los cuales se domina a la naturaleza. La ciencia funciona como ideología cuando se la utiliza para legitimar una jerarquización a partir de la cual los científicos estarían en la verdad, mientras que los demás, entre los cuales están los maestros, sólo serían objetivos en la medida en la cual fueran capaces de "aplantar" sus objetos hasta hacerlos parecidos a los que maneja la técnica.

Decir que la educación no es una ciencia no significa desconocer que la práctica educativa tiene una historia, que ha elaborado sus objetos y teori-

zados sus problemas. Significa, más bien, que como práctica social compleja no puede ser totalmente comprendida dentro de la relación particular de un científico particular con su objeto particular de trabajo.

Esto no quiere decir que no sea posible poner las ciencias al servicio de la práctica educativa, pero el proceso, se comparte una experiencia de relación con el saber y se vive la vida de la escuela, exige un esfuerzo de comprensión de totalidad mayor que el aprendizaje de una fórmula. Es posible resolver un problema menos un problema sencillo de matemáticas, conociendo la fórmula, pero el problema de la educación no es nunca un problema tan sencillo. Aquí no basta con la imagen que me permite pensar la situación en términos muy abstractos (como un sistema formal de relaciones), aquí es importante la representación que cada cual se hace de las acciones y relaciones en las cuales está involucrado, la conciencia del proceso de los sujetos que participan en él. Estos sujetos no están relacionados como objetos ligados por funciones precisas, las relaciones se dan sobre la base de experiencias extraordinariamente complejas previas al momento del encuentro entre el maestro y el discípulo.

Pensar el problema de la educación en términos de una eficiencia exterior que nos la presenta como un sistema estructurado con el fin de obtener determinados resultados preestablecidos significa hipotecar la vida en la escuela a un objetivo que le es ajeno. Es la experiencia misma, a lo largo de un período definitivo de la existencia, el período de la socialización de los individuos en la escuela, lo que está en juego.

La educación no puede ser pensada simplemente como un medio, es una parte real y fundamental de la vida de los que están involucrados en ella. Preguntémosnos cuántas cosas ignoramos de la relación efectiva entre el maestro y los alumnos cuando pensamos esa relación en el estrecho marco de unos objetivos que deben cumplirse. Preguntémosnos si lo que

se aprende fundamentalmente en la escuela es aquello de está por el listado de objetivos.

El grave problema de calidad en la educación que se está descubriendo a todos los niveles, no solamente en nuestro país sino en los mismos Estados Unidos, se debe entre otras cosas, a la pérdida de sentido de la práctica educativa para maestros y alumnos. La actividad escolar pierde sentido porque se la reconoce y se la evalúa en relación con algo exterior (eficiencia en el proceso de adquisición de conductas terminales estandarizadas). La pregunta es si el compromiso puede sustituirse por el refuerzo o por el control minucioso, si es posible eso que se ha llamado el "Teacher Proof Curricula" (Currículo a prueba de maestros) que convertiría la enseñanza en un proceso tan mecánico que pudiese funcionar no sólo sin maestros comprometidos sino a pesar de ellos.

TAYLORISMO Y EDUCACION

Qué hay detrás de esa concepción que pretende organizar la educación con los criterios de un proceso productivo industrial? El obrero que trabaja en un pequeño detalle puede que no necesite para ser eficiente conocer cuál es el lugar de su trabajo en el conjunto del proceso de producción; pero el maestro no puede ignorar el sentido de su labor en el contexto global de la educación y de la formación de los individuos. Esto no excluye que algunos maestros puedan desentenderse tan alegremente de las finalidades a las cuales sirven como aquellos científicos que colaboraron en la construcción de la bomba atómica en el proyecto de Manhattan, que nunca supieron qué estaban haciendo, porque cada cual estaba en su retículo, en su espacio preciso de "objetividad científica", entre los límites precisos de su disciplina y... estaban armando la bomba atómica. (También a propósito de la guerra del Vietnam algunos científicos que descubrieron tardíamente lo que estaban haciendo denunciaron cómo fueron utilizados, sin saberlo, en la construcción de armamentos so-

fisticados y extraordinariamente destructivos). Acaso es menos grave la inconsciencia de los maestros?

Ya es hora de que se comprenda la dimensión social de la práctica educativa, la importancia del trabajo del educador. Pero no es posible reconocer el verdadero papel del maestro como trabajador de la cultura si él mismo aprende a verse como lo ven los que piensan el sistema educativo como una empresa que debe ser rentable.

La verdadera fuente de "cientificidad" del diseño instruccional se encuentra en el taylorismo, en los "Principios de Administración Científica" expuestos por F. W. Taylor en 1911 (2). Taylor pretende desarrollar una ciencia del trabajo productivo. Para advertir el significado de esta ciencia es bueno hacer su historia.

Hay algo que escandalizaba extraordinariamente al señor Taylor y es que el saber reunido de los obreros es infinitamente superior al saber de los directores de la producción, en esa época de comienzos del siglo. Ello hace más poderosa el arma de la huelga. Es necesario recuperar ese saber para poder programar, controlar, estrictamente la producción; para poder acoplar el proceso a los objetivos que debe cumplir. Para esto basta separar en unidades atómicas el trabajo, buscar la máxima eficiencia en estas unidades y encargar de ellas a diferentes obreros, de tal manera que cada uno tenga apenas el control sobre su átomo; es decir; no tenga control alguno sobre la totalidad. Así, cuando las tareas complejas se separan en tareas simples, cualquier obrero puede ser sustituido por otro: Los obreros expertos pueden ser sustituidos por obreros no calificados y estaremos en posesión de algo así como un currículo laboral a prueba de obreros.

(2) El texto mencionado de A. Mockus contiene no sólo información y análisis, sino también una bibliografía que facilita la investigación sobre la historia y sobre las implicaciones políticas de la tecnología de la educación.



Para aplicar la "ciencia experimental" de Taylor tomamos, por ejemplo, diez obreros que realizan una determinada tarea y observamos cuidadosamente sus movimientos para reconocer cuáles de esos movimientos son necesarios, cuáles están de sobra, cuáles son equivocados, hasta diseñar precisamente el paso minúsculo, el átomo de acción donde se garantiza el movimiento más eficiente. Eso que se ha aprendido "experimentalmente", o sea viendo al obrero, se convertirá ahora en una actividad específica estandarizada. Ya no habrá que decirle a los obreros que hagan lo que puedan para obtener un determinado resultado, sino sencillamente que sigan de modo estricto tal serie de movimiento.

Es claro que para que el asunto funcione se necesita convencer a los obreros que están participando activamente en la "gran familia" de la industria. Una vez separado el proceso en unidades atómicas, para lo cual cada obrero ha aportado (sin saberlo) lo mejor de sí mismo; una vez reconstruido el encadenamiento más eficiente de estas unidades, cada obrero recibirá una tarjeta, un diseño instruccional, en el que se le señala paso por paso la actividad que debe desarrollar, sin la incómoda mediación del capataz.

Esto significa un control estricto y agobiante sobre el trabajador. El señor Taylor descubre que los obreros resisten el cambio hasta un determinado punto, si éste se complementa con un cierto incremento del salario. La innovación resulta muy rentable: Podemos, por ejemplo, triplicar la productividad con un incremento del 20% en el salario, y el obrero se va a sentir muy contento. En la medida en que el trabajo se hace más detallado y aumenta el control sobre el obrero, crece la productividad. La clave parece estar en el control. Taylor fue obrero y conocía muy bien las mañas de los obreros; luego, ya como administrador, como patrón, podía emplearse a fondo en cerrarle los caminos a las trampas.

A la selección "científica" de los átomos de actividad más eficientes corresponde una selección "científica" de los obreros. Se trata de escoger el más apto para cada tarea. Ya no es la tarea apropiada para el hombre, sino el hombre apropiado para la tarea. A esto se le llama administración científica.

Aparentemente no se obedece una orden sino se atiende a un diseño científicamente planeado; no se explota a los obreros sino que se les ubica en una tarea científicamente organizada, que debe realizarse a un rit-

mo científicamente calculado. Y quién va a contradecir a la ciencia? La relación de dominación se oscurece, la explotación se oscurece, el control minucioso se oscurece, y todo, gracias a un particular criterio de científicidad que ilumina el proceso de trabajo.

El reparto desigual de la ganancia obtenida gracias al incremento que la administración científica logra en la productividad (un pequeño aumento salarial para el obrero que se somete y el resto para quien controla todo el proceso) correspondería al hecho de que el directivo posee la comprensión de una totalidad que se ha vuelto inaccesible al obrero. Concentración del saber que significa concentración del poder en la dirección.

Maravilla de la ciencia al servicio de la administración, maravilla de la ciencia como ideología al servicio del ocultamiento de la explotación: Con Taylor llegamos a una distribución "racional" de ganancia y responsabilidad, a un reparto "científico" del excedente y a una "mejor condición de vida".

La característica esencial del taylorismo es una separación radical entre concepción y ejecución, entre pensamiento y acción: Las directivas conciben, los obreros ejecutan (de modo similar a como ahora los programadores educativos conciben y los maestros ejecutan).

Interesante idea del hombre, la de Taylor, según la cual el hombre debe dar lo máximo de sí, esto es, debe ser lo más eficiente, en el trabajo que la empresa le asigna, y en esto consiste su realización (es lo mismo que ha recibido, en la filosofía, el nombre de alienación). "Teníamos la esperanza, dice Taylor, de determinar, en última instancia, la fracción de caballo de fuerza que podía desarrollar un hombre". (3)

Esta concepción del hombre nos lo presenta como un instrumento del capital. Y es aquí donde está el pro-

(2) Taylor, Frederick W. "Principios de Administración científica", El Ateneo, Buenos Aires, 1913. -Para un análisis más completo del taylorismo y de su historia, ver el texto de A. Mockus antes citado.

blema. Cuando las condiciones de desarrollo de la productividad permitirían esperar una relación con el trabajo que fuera convirtiendo la actividad productiva en un medio de realización del hombre, encontramos al hombre convertido en un instrumento al servicio de la actividad. La actividad es completamente exterior a la imaginación y a la voluntad del trabajador; será entonces necesario acomodarlo a su condición de instrumento mediante el proceso de socialización apropiado. Ya lo más importante no es que tanto pueda comprender su entorno social, sino adiestrarlo para que cumpla más eficientemente su labor. Para ello deben acomodarse convenientemente sus comportamientos, sus conductas (el señor Skinner concibe la educación como un repertorio de conductas que puede ser optimizado).

La nueva tecnificación del proceso educativo a través del diseño instruccional se nos aparece ahora como una taylorización de la educación con todos los requisitos: El proceso debe tener objetivos claros y definidos, existe una clara separación entre concepción y ejecución, el trabajo se fragmenta y la responsabilidad se piensa como responsabilidad frente a la tarea.

Es curiosa esta idea de responsabilidad que ya no se ocupa de lo que significa la educación, de lo que significa la formación de un conjunto de nuevos individuos, que sustituye el sentido de la labor del maestro por responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos; responsabilidad frente al control externo que reemplaza el compromiso con una actividad fundamental que es la socialización.

La "modernización" de la educación debe ser cuestionada si por modernización debemos entender taylorización, taylorización del maestro y taylorización del alumno. En el universo atomizado de las actividades escolares cada actividad pierde sentido por sí mismo y lo recibe de algo exterior a ella: De un objetivo cumplido o de una nota.

Esta forma de actividad es la mejor preparación para el trabajo posterior de un obrero eficiente y pasivo en una fábrica en la cual no tendrá conciencia de la compleja totalidad del proceso. La taylorización de la educación corresponde a la formación del individuo adecuado al trabajo capitalista; es la realización del control centralizado sobre el proceso educativo y la llegada de un nuevo tipo de maestro, un maestro controlado, subcalificado y reemplazable.

Vale la pena reflexionar sobre estas implicaciones, porque esta transformación de la educación, este progreso técnico, puede significar la pérdida total de la autonomía del maestro, la pérdida definitiva de su control sobre el proceso educativo.

Entre las formas de resistencia a la reforma está, ciertamente, la pereza de algunos maestros, pero está también la convicción de otros maestros de que lo que han hecho es correcto, de que la relación que han constituido laboriosamente, a lo largo de años, con el saber que imparten y con el modo de impartirlo algo les ha dado, y que deben defender de alguna manera un estilo de trabajo que sintetiza su historia y su experiencia. Por ello, estos últimos maestros deciden cumplir formalmente la nueva serie de requisitos, y seguir haciendo las cosas como creen que es más honesto y responsable frente a los alumnos.

Ahora bien, esta reforma es algo que pone en crisis la imagen que los maestros tienen de su práctica. Es, entonces, un momento importante de esta práctica porque brinda la oportunidad para un análisis crítico. La crítica de la reforma no puede ser simplemente una defensa de la educación tradicional. No es aceptable la falsa alternativa de acomodarse a la negación de la autonomía del maestro y la identificación de la educación con un puro proceso productivo de corte capitalista o permanecer en el autoritarismo y la repetición. No todo lo que se ha hecho hasta ahora está mal hecho, tampoco puede igno-

rarse que el educador debe ser educado, que hay siempre cosas nuevas que aprender de los niños y de los libros y que las condiciones de vida cambian con la historia.

En el trabajo "La reforma curricular y el magisterio" se insiste sobre la responsabilidad cultural de los maestros, a quienes corresponde el reconocimiento y la formación de verdaderos valores culturales, porque el proceso de socialización es fundamental para la vida social y corresponde a una experiencia definitiva en la existencia de las nuevas generaciones y porque los maestros constituyen un sector excepcionalmente consciente amplio y significativo de la sociedad.

Se requiere un maestro capaz de asumir su autonomía desde una clara comprensión de sus responsabilidades, es decir, desde una apropiación del sentido de su práctica.

Frente al maestro crítico que la sociedad necesita, aparece el administrador del currículo, el maestro desposeído de su propio trabajo, ejecutor de instrucciones precisas, dirigido desde una racionalidad externa cuyo criterio fundamental es la rentabilidad de todo el sistema educativo, un maestro controlado centralizadamente, moralmente infantilizado, ajeno al sentido social de su trabajo y sometido a la ideología de la evaluación.

Qué ha pasado con las palabras? Cuando se habla del "cambio" se hace referencia a la tecnificación, al control exterior sobre el trabajo de los maestros. Cuando se habla de "racionalización", se piensa en la eficiencia del sistema educativo. Se llama "modernización" la adaptación a toda esta nueva lógica de la eficiencia. Se llama "participación" la posibilidad de que alguien introduzca una ligera modificación en una de las numerosas actividades programadas para cumplir los aún más numerosos objetivos. Se llama "elasticidad" la posibilidad de cambiar el orden de los objetivos. "Motivar", dar razones, como se va a entender ahora, es poner en movimiento. "Exito" quiere decir

logro de los resultados programados previamente. Lo verdadero se confunde con lo eficaz. El maestro debe verse como evaluador muy preciso, o como calificador de conductas. El niño, el alumno, ahora es más bien una materia prima que tiene conductas y habilidades. En la relación pedagógica se pasa del trabajo **con** niños al trabajo **sobre** niños.

Estas variaciones de significación nos muestran qué tan profunda es la transformación que la reforma produce en la relación pedagógica. El problema no es el cambio. Todos sabemos que hacía falta. Pero era realmente este tipo de cambio el que podía resolver las fallas existentes? Dónde se demuestra que esos problemas pueden resolverse con esta reforma sin producir males mayores a nivel ideológico y político?. La reforma en curso parece más bien una acomodación brusca e inconsulta del sistema educativo a las exigencias del modo capitalista de producción.

Pese a todo lo anterior, no cabe duda de que hay quienes se oponen a la reforma desde posiciones aún más oscuras, quienes temen cualquier cambio que ponga en cuestión un tipo determinado de autoridad, quienes sienten pánico de que el cambio de forma posibilite la infiltración de contenidos capaces de cuestionar las falsas imágenes repetidas hasta el cansancio que pretenden mantener valores arcaicos y profundamente reaccionarios, quienes rinden culto a la tradición, a las formas feudales de dominación, los falsos héroes, a las

creencias que legitiman y promueven la sumisión y la ignorancia de las mayorías.

Por eso la crítica ha de ser en profundidad y no por simple táctica de oponerse en las decisiones del Estado. Los falsos aliados en el cuestionamiento de la reforma sólo se pondrán en evidencia en la medida en que ese cuestionamiento sea el fruto de una reflexión seria y colectiva que los maestros deben hacer sobre su práctica y sobre los cambios que van dándose en ella.

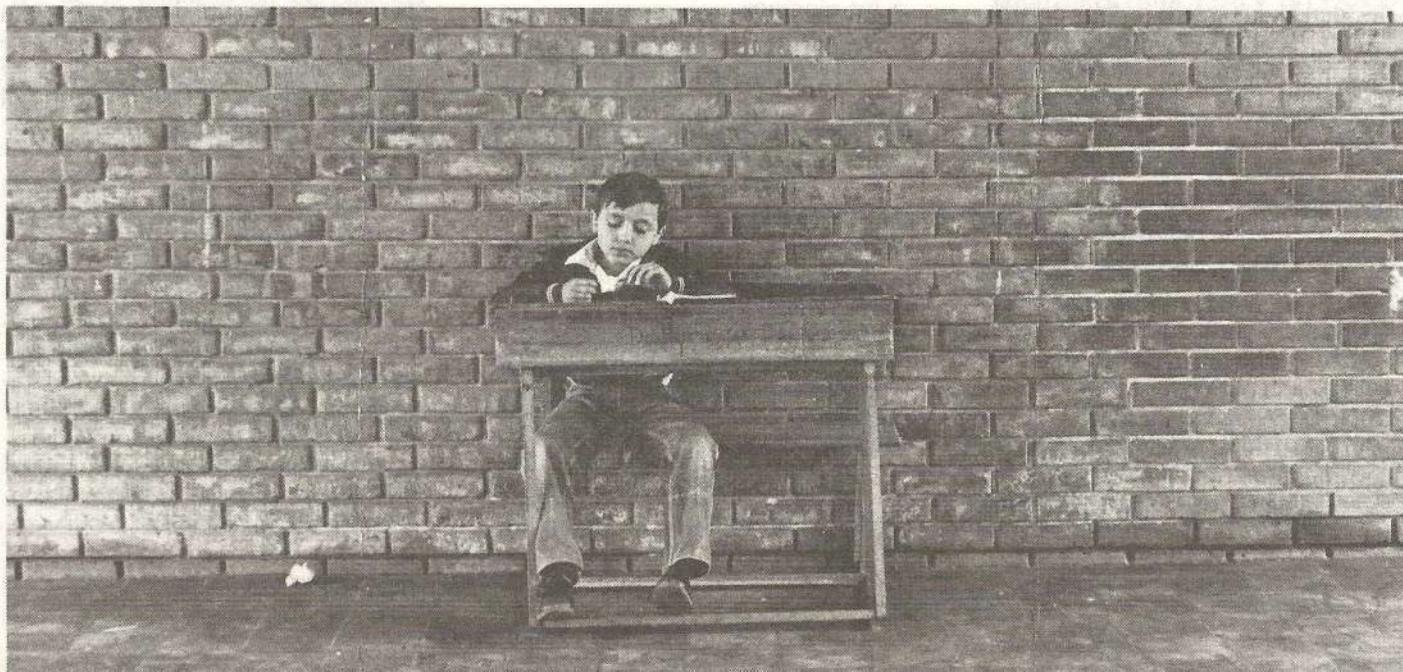
Esta reflexión colectiva de los educadores tendría que explorar el sentido mismo de la educación en un país como el nuestro, enfrentar lo viejo y lo nuevo comprendiéndolos, pensando su valor posible, descubriendo cuáles son los elementos que pueden y deben ponerse en cuestión. A través de esa reflexión colectiva, debe darse la recuperación por parte de los maestros del conocimiento que efectivamente tienen sobre la naturaleza y sobre la verdadera complejidad del proceso educativo en el contexto real en el cual éste se está dando.

La reflexión crítica hará que se reconozca cuál es el papel de la experiencia en la relación pedagógica y abrirá el camino al diálogo de esta experiencia con los saberes sistemáticos ligados a la práctica educativa. Las relaciones entre ciencia y pedagogía deben ser discutidas. Evidentemente una ciencia puede aclarar las limitaciones que se tienen para impartir una cierta enseñanza en un determinado nivel, pero se requiere de la



F.B. SKINNER: creador del conductismo.

reflexión para ver hasta donde la ciencia estaría en capacidad de definir completamente qué es la comprensión de un niño. La inteligencia, por ejemplo, puede aparecer como capacidad de realizar un cierto tipo de operaciones lógicas, pero la capacidad de conocer de un niño puede ser algo infinitamente más complejo que lo que se comprende en una definición de este tipo. Aunque parezca increíble, existe una ciencia que dice que lo único que objetivamente cuenta son las conductas observables y que puede llegar a desconocer tranquilamente el conocimiento real que yo tengo del otro a través de la interacción. Sin embargo, cuando interactúo con alguien sé bien que conozco más de aquello que puedo inferir sim-



plemente de sus conductas porque me conozco a mí mismo. El conocimiento del otro no comienza de una manera "experimental". Lo conozco desde antes de verlo porque algo tenemos en común los dos. Tampoco es verdad que pueda pensar en el modo como alguien comienza su estudio en un determinado nivel como una "conducta de entrada" que pueda ser definida estrictamente en términos de las exigencias formales de un curso. El individuo que entra a la escuela es mucho más que una "conducta de entrada", hay muchos conocimientos, emociones, deseos y proyectos que escapan a la mirada "científica" del conductista y que efectivamente van a jugar un papel fundamental en el proceso educativo.

Se requiere urgentemente, y está comenzando a darse, una reflexión crítica que le permita al maestro reconocer la importancia del trabajo cultural que desarrolla. Para ello, y por encima del discurso suficiente de "técnicos" y "científicos", el maestro debe hacer oír su voz (y debe oírse a sí mismo). A pesar de hablar de muchas cosas cuando se trata de la propia vida, los hombres guardamos silencio, no difundimos nuestra experiencia, no hablamos con los otros del sentido de la práctica cotidiana. Muchos maestros callan porque no encuentran el espacio apropiado para comunicar su experiencia o porque son otros (psicólogos, administradores) los que hablan por ellos, los que deciden lo que puede y debe decirse. La identidad del maestro y la del alumno son distintas de la suma de aspectos que las distintas ciencias pueden describir; sin embargo, el maestro debe conocer las ciencias, porque este saber le permite organizar mejor su trabajo, comprenderlo mejor.

La reflexión sobre la importancia social, el sentido, la calidad, la orientación y las consecuencias de lo que el maestro hace puede ser algo muy complicado para quien pretenda controlar estrictamente desde el exterior el proceso de su práctica y puede ser una fuente extraordinaria de posibilidades vitales para una sociedad más humana.

LA AUTONOMIA DEL MAESTRO

El maestro fue, como nos lo han hecho ver quienes han trabajado en la historia de las normales, alguien digno de respeto, el sujeto de cambios liberadores. No hay duda de que las condiciones en las cuales se encuentra la educación en nuestro país deben ser superadas. Pero la solución que se ofrece al problema es la tecnificación del proceso, es la taylorización de la educación, y en la nueva situación, el gran intelectual crea, hace las grandes teorías, el intelectual intermedio aplica, convierte esas teorías en programas, y el intelectual de tercera transmite y administra el currículo. Este "intelectual de tercera", el maestro, no participa en el proceso de creación, no asiste al proceso de programación, es, simplemente el ejecutor de un plan ajeno.

Ese tipo de jerarquización debe ser cuestionado, porque donde se juega la suerte del educando es en la práctica educativa concreta, y esa práctica no puede ser identificada con la acción sobre algo inerte. Los educadores son, deberían ser trabajadores calificados que se mueven en el campo de la cultura con un marco de responsabilidades muy serias; responsabilidades frente al saber universal que deben enseñar, frente a las instituciones en las cuales trabajan, frente a una cultura nacional en proceso de constitución y, sobre todo, frente a los alumnos.

El trabajo del maestro puede y debe ser pensado, entonces, por fuera de la simple dinámica del taylorismo o la tecnología. Habermas, como ya se anotó en el trabajo "Límites del cientifismo en educación" (A. Mockus y otros, Bogotá, 1984), sugiere la idea de reconocerlo desde el punto de vista de la comunicación. El proceso de socialización en la escuela es un proceso complejo de comunicación que implica el mutuo reconocimiento y la recuperación del sentido de la relación pedagógica.

El solo hecho de pensar la educación como un proceso comunicati-

vo nos ayuda a criticar las falsas imágenes y aporta perspectivas de análisis del proceso. La comunicación entre el maestro y el alumno no es una manipulación de una conducta, aunque tal vez tenga algo de eso, y aunque terrible y trágicamente es posible que llegemos solamente a eso, antes que todo comunicación con un otro, que también es una persona, una comunicación en la cual se trata de transmitir algo de tal manera que sea comprensible para el otro, puesto que hay una conciencia al otro lado que participa activamente en el proceso. Enunciar algo que sea comprensible implica que también debemos pensar las limitaciones y los espacios posibles de la comprensión; las ciencias nos pueden dar elementos para ver hasta dónde algo, presentado en determinada forma y a determinadas personas, es comprensible o no; pero lo comprensible, hemos dicho, no puede estar determinado completamente por ninguna disciplina. Los modos de la comunicación no se agotan en las formas de interacción que han sido estudiadas por las distintas ciencias, así como, por ejemplo, los modos de comprensión no se agotan en la lógica. La relación pedagógica es una comunicación en la cual el maestro efectivamente se entrega, efectivamente da algo de sí, en la cual está comprometido con los estudiantes como individuos reales que se están conformando en la escuela, en el contexto de relaciones dentro de las cuales la relación con el maestro es determinante. La enseñanza es una comunicación en la cual se busca una comprensión compartida (y no necesariamente un acuerdo) entre el maestro y el alumno.

Entre los propósitos del movimiento pedagógico debe estar el de hacer real la comunicación entre el maestro y el discípulo, la comunicación entre los discípulos y la comunicación entre los maestros, para devolver a la enseñanza su carácter de trabajo cultural consciente y para evitar que sucumba a la reducción taylorista de las relaciones entre los hombres a funciones especializadas en el contexto de la alienación. ■

LA CRISIS FINANCIERA EN LA EDUCACION PUBLICA*

CEDETRABAJO

El Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO), organización de profesionales al servicio del movimiento obrero y popular, ha venido investigando sobre la situación de los trabajadores en Colombia y ha visto con inquietud los problemas que afronta el magisterio en particular y la educación en general. Este sector, que ha protagonizado valerosas luchas y que ha sido adalid del sindicalismo independiente, tiene importancia no sólo por su número sino por su combatividad ejemplar.

En esta oportunidad CEDETRABAJO presenta un análisis sobre las finanzas de la educación, tema que hemos venido estudiando con ahínco y en el cual a no dudarlo el aporte de FECODE y su centro de investigaciones CEID será muy importante para ayudar a esclarecer las causas reales de la financiación del sistema educativo.

Analizaremos en primer lugar una serie de cifras sobre las finanzas de la educación, para posteriormente relacionar la crisis educativa con la que vive el país en su conjunto; finalmente presentaremos una serie de

conclusiones en las que reiteraremos el carácter estructural de la actual crisis financiera de la educación.

LAS CIFRAS DE LA CRISIS

Que la educación pública atraviesa por una crisis presupuestal sin precedentes, ya no es un secreto, como tampoco lo es el que tal crisis inside directamente sobre la calidad de la enseñanza. Pero al igual que en otros campos de la vida nacional, las discrepancias surgen en torno a la identificación de las causas del mal y se tornan francamente irrecunciliables cuando de proponer soluciones se trata.

A pesar del consenso sobre la existencia de la crisis, no está por demás hacer hincapié en una serie de cifras de ésta, ejercicio que a la vez nos permitirá desmentir erróneas apreciaciones frecuentemente lanzadas a la opinión pública.

Es ampliamente conocido que el Estado adeuda al magisterio de primaria y secundaria la cifra de \$75.000 millones, según los cálculos más conservadores, monto que equivale a la emisión monetaria solicitada por el gobierno al Congreso, o al doble del déficit fiscal de 1983. A esta deuda debe agregársele la que existía con anterioridad a 1975, la cual, como señaló la actual Ministra del ramo, has-

ta el momento no ha sido calculada y ni siquiera existe claridad de cómo será cubierta.

Para comprender la magnitud de la deuda ya calculada, bástenos con tener en cuenta que en 1982 a la educación preescolar y primaria se le asignaron algo más de \$30.000 millones —aproximadamente el 46% del presupuesto del Ministerio de Educación— con lo cual la deuda en cuestión significa holgadamente dos vigencias presupuestales del nivel preescolar y primario, o todo el presupuesto del Ministerio para un año.

Gracias al paro efectuado en meses pasados por el magisterio, el gobierno se comprometió hacer un primer pago por cerca de \$25.000 millones, cifra que, para apreciarla mejor, es muy superior a los ingresos que el Estado espera recibir en 1984 por concepto del IVA (1).

Debemos tener en cuenta que la nómina de maestros fue congelada desde 1977, como consecuencia de lo cual en los últimos seis años el número de profesores aumentó sólo un 4% (2); este hecho que influye en el deterioro de la calidad de la enseñanza lo contemplamos acá para desvirtuar la falsa especie de que el nombramiento de maestros es una de las causas que condujo a la crisis de hoy.

El incremento del presupuesto del Ministerio de Educación entre 1979-1983, cuatrenio en el cual los recursos casi se triplicaron, no obedeció a otra cosa que al proceso de asimilación en el escalafón, pues entre 1976 y 1979 los ascensos estuvieron congelados. Es decir, el incremento mencionado no fue más que el reconocimiento de viejas deudas contraídas con el magisterio. Si se quieren más pruebas en torno a este punto, baste con observar que los programas diferentes a primaria y secundaria apenas sí han tenido va-

* Participaron en la elaboración de este artículo Pascual Amézquita, miembro de la Junta directiva del CEID, José Fernando Ocampo, directivo de FECODE y Enrique Daza, subdirector de Cedetrabajo.

(1) El ingreso por IVA para 1984 se calcula entre 15 y 20 mil millones de pesos. Economía Colombiana No. 154. Contraloría General de la República.

(2) Estimativos hechos por FECODE.

riaciones presupuestales en el lapso de tiempo en mención, mientras que los dos señalados absorbieron, por el motivo comentado, el grueso del incremento. Es dicente que la educación de adultos -básica para la erradicación del analfabetismo- que tantos proyectos y discursos ha recibido, apenas participó en un 0.5% del presupuesto del Ministerio de 1982, frente a un 0.7% en 1970.

¿Pero entonces será que los maestros reciben un salario elevado, que hace gravoso para el Estado el funcionamiento de la educación? En absoluto, pues los profesores en promedio apenas devengan dos salarios mínimos al mes, cifra que se ha mantenido estática a pesar de la reconocida pérdida de poder adquisitivo del peso.

Por otra parte, el gobierno, mostrando el mismo celo que emplea para informar que el Ministerio de Educación tiene la nómina más costosa de todos los ministerios, acalla el hecho de que la educación es la que menos recursos para inversión recibe en el país, a la vez que va cayendo de manera acelerada. Para 1973 el Ministerio del ramo realizaba el 10.6% de la inversión total del presupuesto nacional y para 1981 tal participación se redujo al 3.2% (3). En igual sentido, del total de recursos recibidos por el Ministerio de Educación cada vez destina menos para inversiones. Así, en 1971 dedicó el 23.1% y en 1983 la participación se redujo al 5.9% (4).

Con este panorama de inversión es fácil entender la razón del abandono de las aulas, la falta de dotación, la escasez de construcciones nuevas y que la tan cacareada innovación de recursos didácticos, los microcomputadores de que hablara Belisario Betancur, no se haya traducido ni siquiera en las clásicas láminas y mapas.

¿Qué suerte le esperará a la educación ahora que el presidente anunció que la inversión total en el presupuesto nacional para la vigencia 1984 aumentará en términos reales en solo un 2%, crecimiento que Betancur mismo reconoce como "bastante in-

ferior al promedio histórico" (5)? Entre tanto el gasto en el servicio de la deuda externa se incrementó en un 69.8% entre enero y marzo de este año, respecto al mismo período del año pasado (6).

La situación presupuestal hasta acá reseñada trae un gran número de efectos nefastos sobre el sistema educativo. Así, refiriéndose por ejemplo a la educación primaria, la tasa de crecimiento de la población escolar ha caído verticalmente: En el quinquenio 1970-75 en el área rural tal tasa fue del 24.7%, pasando a ser de sólo el 8.6% entre 1975-80; se podría aducir como razón el despoblamiento de nuestros campos, pero en el área urbana fue más estrepitosa la caída: del 16.3% pasó a 4.5%, respectivamente (7).

Otro aspecto de la crisis financiera se refleja en la cobertura del sistema educativo: En el área urbana, en 1980, ésta es del orden el 95% en primaria, del 65.9% en secundaria y del 8.9% en universitaria. En el área rural para el mismo año es del 67% en primaria y de sólo el 4.5% en secundaria. (8) Tal distribución pone de presente el gran abandono que padece el sector rural en el campo de la educación.

Los datos dejan ver que la educación media y superior, niveles fundamentales para la calificación de mano de obra, tienen graves problemas de cobertura.

En síntesis, el problema presupuestal del Ministerio de Educación no radica en que la nómina de profesores muestre un aumento significativo o éstos tengan salarios elevados, ni en que el gobierno haya emprendido grandes programas para mejorar la educación de los colombianos o haya realizado cuantiosas inversiones, ni mucho menos en que haya habido una política de incremento sustancial de los cupos.

Repasados algunos datos del proterante hecho, corresponde ahora identificar las causas. ¿Será simplemente, como se ha dicho, que la crisis financiera del Estado, agravada en

los últimos años, ha repercutido sobre la educación? De hecho, si las finanzas del Estado se encuentran en crisis, es lógico suponer que esto se refleje en el presupuesto de los ministerios y en particular en el de Educación. Pero analizando cuidadosamente las series presupuestales encontramos que la influencia de la crisis es muy limitada.

Si se tratara simplemente de que la educación está sujeta a los vaivenes de las finanzas del Estado, deberíamos encontrar un significativo incremento del presupuesto durante períodos de bonanza, como la ocasionada por el aumento del precio internacional del café, o caída del mismo en épocas de depresión económica; sin embargo, tales momentos de holgura o de estrechez financiera del fisco nacional no se reflejan en la educación en series analizadas desde 1960. Así, reiteramos, la regularidad del presupuesto del ministerio en cuestión muestra que su monto no está íntimamente vinculado a la suerte fiscal del Estado; hayan o no reservas o exportaciones buenas, obsérvese o no déficit o voluminosas emisiones, la suerte de la educación está atada no a estos asuntos sino a designios diferentes.

A mediados de 1981 el país conoció el informe presentado por la **Misión de Finanzas Intergubernamentales**, conocido como el **Informe Bird-Wiesner** en el cual se sugieren una serie de políticas en el campo del gasto público.

(3) Revista Proyecciones Educativas M.E.N. Año 1 No. 1 Agosto de 1982. Pág. 97.

(4) *Ibidem*, pág. 98. Para 1983 Contraloría General de la República datos preliminares.

(5) Discurso de Belisario Betancur al Congreso, julio 27 de 1984. *El Tiempo*, julio 28 de 1984, pág. 1A.

(6) *Ibidem*.

(7) Estudios del Instituto de Investigaciones SER. Mimeógrafo pág. 35.

(8) Estadísticas de la Educación 1978-1983 M.E.N. Bogotá, Julio de 1983; pág. 48.

El informe señala dos puntos centrales (9). En primer lugar menciona la necesidad de "evitar la ineficiencia del gasto público" o lo que es lo mismo, la necesidad de su racionalización; en este contexto señala que es antitécnico establecer en las leyes de presupuesto un porcentaje fijo de las apropiaciones para determinados servicios públicos "como la educación y la justicia", concluye que de la financiación de los servicios públicos -incluida obviamente la educación- deben ser desmontados los subsidios y las demás formas que en la nomenclatura de la hacienda pública adoptan los aportes fijos del Estado.

De otra parte el Informe recalca en que hay exceso de gasto público y que por ende los servicios prestados a nivel municipal deben ser costeados con impuestos ad-hoc creados por el municipio "para fomentar una verdadera conciencia democrática", lo cual se traduce en el abandono de las responsabilidades del Estado con la comunidad y en hacer un planteamiento demagógico más, que no deja de traer graves consecuencias para la educación, pues acentúa las diferencias regionales, dado que en aquellos municipios con relativa mejor situación fiscal habrá mejor educación; además, tal política coloca el funcionamiento de la educación en manos de los gamonales.

Como consecuencia de la política de restricción del gasto público, servicios como el transporte, la energía eléctrica, el aseo, la salud y demás, están siendo financiados cada vez en mayor proporción por los usuarios. Con ellos se busca dejar en el erario público mayores recursos para atender cumplidamente el servicio de la deuda externa, o para poder socorrer más frecuentemente a quebrados estados latinoamericanos, para que aparezcan como buenos deudores.

De esta manera, el gobierno ha logrado -y no pocas veces con la complicidad de los que menos debían cohesionarlo supuestamente- ha logrado, decíamos, poner a la comunidad

a construir aulas escolares, dotar las escuelas de material didáctico, pagar maestros y, por su puesto, a hacer bazares.

Pero como es apenas lógico en una política de restricción a los gastos sociales, los usuarios de la educación también han sido arrastrados hacia el torbellino de la autofinanciación. La capacitación para el magisterio se hace en las universidades privadas, que sin importar del tipo que sean ni que los alumnos sean trabajadores de la cultura, cobran altísimas matrículas pues todas ellas se rigen por el espíritu de lucro, sin importarle de quién se trate.



En la educación superior el mayor crecimiento del sector privado respecto al público, es otra muestra del proceso en análisis, al igual que lo es el que los aportes de los padres de familia para el sostenimiento de escuelas y colegios, otorga voluntarios, sean hoy un ingreso ordinario más de los FER, como lo estableció un reciente decreto.

El hecho de que se plantee la necesidad de abolir aportes fijos a la educación (como es el caso de situado fiscal) y se hayan implementado múltiples sistemas para conseguir que los usuarios de la educación paguen los costos que ella implica, pone de presente que el Estado ha venido abandonando sus responsabilidades en la educación y que ésta ha perdi-

do cada vez más importancia dentro de las políticas estatales.

Este proceso está enmarcado por la política del imperialismo que busca que los servicios sean rentables, para lo cual se recurre al constante incremento de las tarifas.

El Informe Bird-Wiesner no hace más que repicar en un hecho sabido por los gobernantes: El Estado debe ahorrar recursos para pagar el cada vez más alto servicio de la deuda externa, así ello signifique borrar del presupuesto los gastos sociales. En momentos de crisis los prestamistas se preocupan por sus ganancias en la misma proporción en que lo hacen por la educación cuando de ella depende el incremento de sus ingresos.

Visto el problema desde otra perspectiva, se puede afirmar que, en particular durante la última década, la educación pasó a un plano secundario dentro de los planes del Estado. Demostrar este hecho nos permite comprender por qué se ha acentuado el proceso de privatización de la educación. Durante la década de los 60s, por el contrario la educación tuvo mayor importancia hasta el punto que la Alianza para el Progreso condicionó sus aportes para los países latinoamericanos a una inversión sustancial en la calificación de mano de obra a todo nivel, tal como se observa en varios apartes de la Declaración de Punta del Este. Un hecho, en general poco controvertido, es que la educación se supedita en lo fundamental al desarrollo económico y además a las necesidades sociales e ideológicas del sistema.

El relativo crecimiento de varios sectores productivos de la economía nacional entre 1940 y 1960 impuso la necesidad de modernizar en la misma medida el sector educativo; buena prueba de ello fue la ampliación de la cobertura, la transformación del sistema universitario, la aparición del Sena y en general la modernización del sistema.

A partir de la década del 60 se

(9) Las referencias al informe Bird-Wiesner son tomadas de la revista Nueva Frontera No. 344 Agosto 10, de 1981, pág. 4.

acentúa el proceso de predominio del capital financiero, lo que significó un cambio de rumbo en el desarrollo de la economía y la educación. Desde entonces hemos venido viviendo el proceso de fortalecimiento de un sector económico no productivo -el financiero- con el consiguiente estancamiento de los sectores productivos -agricultura e industria- al nivel que hoy conocemos. Igual suerte corrió el proceso de generación de empleo.

Así, entre 1951 y 1964 la tasa de crecimiento del empleo en el sector agropecuario fue del 1.8%, en el industrial del 2.9% y en el de los servicios del 3.8%, mientras que en el período 1964-1973 para el agropecuario fue de -3.9%, en el industrial el 1.1% y los servicios del 6.4% (10). Más adelante nos referimos en particular al sector de los servicios.

Este fenómeno incidió en lo que a nuestro tema toca en que cada vez fue aumentando en mayor proporción el desempleo de mano de obra calificada. Las estadísticas reseñan cómo, día por día, el desempleo de profesionales crece más aceleradamente que el de los no profesionales (11), pues sencillamente la industria y la producción agraria hace años dejaron de crecer y hoy asistimos a su derrumbe.

Este planteamiento no se contradice con algunos datos particulares en algunas profesiones cuyo mercado ha venido en aumento, pero que obedece no al surgimiento de nuevas fábricas sino a que las viejas identificaron como útil el empleo de tales profesionales.

Además el acceso del país a la nueva tecnología se hace con décadas de retraso. La gran revolución que hoy se vive en el país representada por la incorporación de la computación a la economía nacional fue un hecho que ocurrió en los países avanzados hace unos veinte años. Otro tanto puede decirse del resto de tecnología que se usa en el país, pues una de las causas de la crisis de la industria nacional está en la obsolescencia de sus equipos industriales.

La injerencia del capital extranjero -causa directa del atraso de la economía nacional- determina el rumbo de la educación, en algunos momentos imprimiéndole un fomento relativo en algunos campos del saber y en otros, como en el actual, socavándola, siempre en el marco de sus necesidades. La industrialización del país, o mejor, su desindustrialización en los últimos años, hace que para la economía y la inversión extranjera no sea prioritario contar con un sistema educativo que nutra el sector productivo de mano de obra con un alto nivel de calidad.

Como consecuencia del atraso del país, el grueso de trabajo nacional está en el denominado de manera eufemística sector informal, el cual absorbe más del 50% de la fuerza de trabajo empleada (12). La característica por resaltar de tal sector es la bajísima cantidad de mano de obra que incorpora con siquiera una mínima calificación: un 74.2% de trabajadores con educación primaria o ninguna, 25.6% con educación media y el 0.2% con universitaria (13); es más, el alto nivel de educación de los trabajadores no tiene en general relación con la actividad desempeñada.

El poco empleo de mano de obra calificada por el sector en este sentido más grande de la economía -el sector informal- constituye entonces otra explicación de por qué el Estado no necesita invertir prioritariamente en educación y de la razón por la cual las instituciones que tuvieron cierto peso en la calificación de trabajadores como el SENA, hoy dedican la mayor parte de sus esfuerzos a los empleados del sector informal que, puntualizamos, no es básico en el desarrollo industrial de un país. Así, por ejemplo, en el **Programa de Integración Nacional PIN (1978-82)** se indicó expresamente la necesidad de "extender los servicios del SENA a este sector moderno de la economía no sólo no está creando nuevos empleos sino que está reduciendo los existentes, mientras que el sector informal está a la cabeza en la generación de los mismos (15).

A riesgo de abundar en argumentos, bien vale la pena insistir en el asunto de la creación de empleo, pues una economía que requiera mano de obra con buena calificación exigirá aumento de la cobertura del sistema educativo y control sobre la calidad de la enseñanza.

Se señala que el Estado es el ente que mayor cantidad de empleo genera; para 1973 absorbía el 7.2% del trabajo total, siendo superado apenas por el sector comercial (16). La tasa de crecimiento del empleo generado por el Estado en el sector terciario -es decir, sin incluir lo referente a los sectores productivos- fue entre 1951 y 1964 del 4%, pasando a ser del 8.5% entre 1964-1973 (17), incremento que a no dudarlo ha seguido con mayor o igual intensidad, habida cuenta de que la burocracia crece más rápido cuando el desempleo se acentúa. Sabemos además que la típica burocracia del Estado requiere muy poca calificación; el hecho de que por ejemplo se exija el cartón de bachiller para ciertos cargos, obedece no a necesidades del cargo en sí, sino a un mecanismo para limitar la demanda sobre los mismos.

En general, es el sector terciario -que incluye el comercio- el que mayor cantidad de trabajadores absor-

(10) Perspectivas de los Mercados de Trabajo Sectoriales en Colombia y sus implicaciones para la política educativa. Harold Banguero, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), cuadro 1, pág. 16. Ponencia presentada en el seminario La planificación educativa y los mercados de trabajo. Bogotá, Noviembre 2 y 3 de 1984.

(11) Revista DESLINDE No. 2, Cedetrabajo. En imprenta.

(12) (Ocampo)

(13) Michael Hopltins. Un análisis del empleo, el subempleo y el desempleo, el caso de Colombia O.I.T. 1981, pág. 162.

(14) *Ibidem*, pág. 161.

(15) *El Tiempo*, julio 25 de 1984.

(16) Harold Banguero. Op. Cit. Cuadro 2, pág. 17

(17) *Ibidem*. Pág. 17

ve; en 1964 manejaba el 33.5% y en 1973 el 51.9% (18). Este fenómeno además lleva a calificar mano de obra para ese sector y no para los sectores productivos (19).

De igual manera, en el sector de la agricultura, a pesar de absorber para 1983 el 33.3% del empleo (20), solo tenía un llamado "sector moderno" del 6%, el cual ha venido decreciendo; entre 1964 y 1973 la "agricultura moderna" disminuyó en un 8.6% (21), a lo cual debe agregarse que a partir del último año mencionado, la agricultura ha sufrido crisis en sectores modernos como el algodón, la caña, el arroz, etc.

En conclusión, y a riesgo de parecer reiterativo, ante el incremento inusitado del sector informal de la economía, y el aumento de la burocracia como paliativo al desempleo; ante la crisis, cuando no la quiebra de renglones completos de la industria y el sector moderno de la agricultura, el Estado colombiano puede convivir con una educación raquítica por el sencillo expediente de que la economía nacional no necesita presionar por el incremento de la mano de obra calificada.

La educación se supedita en lo fundamental a las necesidades sociales e ideológicas.

Refiriéndonos brevemente al aspecto social, entendemos que a pesar del papel secundario de la educación en la actual situación, el Estado no puede menos que invertir en ella una parte de sus recursos en la medida en que profesores, estudiantes y padres de familia exigen cupos y mal se podría hacer caso omiso de una demanda que de no ser controlada con medidas como la famosa "democratización de la educación", podría conducir a confrontaciones de envergadura insospechada.

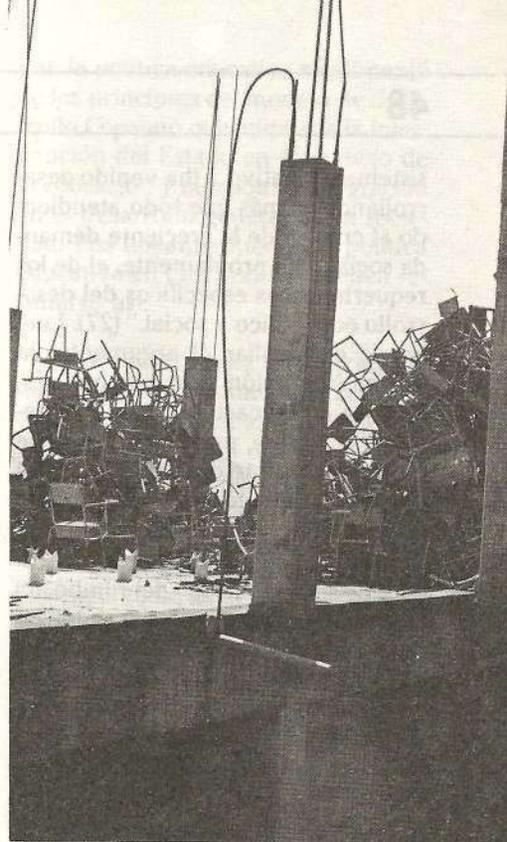
Aprovechando esta necesidad política y el vacío dejado por el Estado, los filántropos dueños de las instituciones educativas privadas salen al mercado a ofrecer la enseñanza que los enriquezca, auspiciados entre

otras cosas por el mismo Estado a través de los auxilios y aportes nunca cuantificados. Por los motivos expuestos, a los dueños del capital no les importa la calidad de la educación que se imparta; ya el entonces Ministro de Educación Arias Ramírez le notificaba a los honorables congresistas -muchos de ellos accionistas de instituciones de enseñanza- que el gobierno había facilitado (léase diluido) el control "en concordancia con el mayor grado de confianza que el gobierno ha depositado en la responsabilidad de las insituciones no oficiales" (22), con pleno conocimiento de las acciones por ejemplo que el auto-proclamado "socialismo científico" tiene en el negocio universitario (23).

A la postre, qué más da otro estudiante mal preparado si luego va a ingresar al sector informal, a la burocracia oficial o al ejército de desempleados. Técnicos del DANE, analizando el desempleo con base en muestreos de 1983, afirman que se comprobó lo mismo que en 1978: "que los desempleados tienen un mayor nivel educativo en relación con el grupo de empleados" (24); para 1983 en Bogotá describen el siguiente cuadro: "las personas con ninguna educación tienen la tasa de desempleo más baja, siendo ésta de sólo 2.5%, aumentando en primaria en 5.3% y a 10.6% en secundaria, para disminuir en superior universitaria a 7.1%" (25). Las características escalofrantes del comentario se comprenden si tenemos en cuenta que en el país hay cerca de 5 millones de colombianos analfabetas, (26), es decir, casi el 20% de la población.

En síntesis, cuando la economía está en crisis y por ende no requiere de una educación que le resuelva la necesidad de mano de obra calificada, el sistema educativo en su conjunto pierde el contenido científico y se torna casi exclusivamente en válvula de escape de las tensiones sociales y en reproductor de la ideología dominante.

Esta conclusión no puede tomarse en el sentido usualmente acogido. El ICFES, por ejemplo, anota que "el



(18) *Ibidem*. Pág. 16

(19) Dirección general del ICFES. La educación superior, el empleo y el desarrollo, pág. 6. Ponencia presentada en el seminario "La planeación educativa y los mercados de trabajo". Bogotá, Noviembre 2 y 3 de 1983.

(20) Ocampo, obra citada.

(21) Harold Banguero, op. cit. Cuadro 2 pág. 17

(22) Jaime Arias Ramírez, Memoria al Congreso 1982-1983. MEN 20 de julio de 1984. Pág. 75.

(23) La Universidad INCA una de las más grandes de Bogotá, utiliza el Marxismo como doctrina "oficial" para conseguir jugosas ayudas de Europa Oriental y la Unión Soviética, pero se rige en el tratamiento de las relaciones con profesores, estudiantes y empleados, por criterios aun más antidemocráticos que cualquier universidad del país.

(24) Héctor Maldonado G y Alejandro León. Situación del desempleo en Medellín y en Bogotá, D.E.: Características principales, pág. 3. Ponencia presentada al seminario de planeación.

(25) *Ibidem*, pág. 4

(26) Jaime Arias Ramírez, Op cit. pág. 28

sistema educativo... (ha venido desarrollándose) más que todo atendiendo al criterio de la creciente demanda social y no propiamente, el de los requerimientos específicos del desarrollo económico y social." (27). Luego de desarrollar el argumento, la misma institución concluye que respecto a la educación media y superior "se acepta entonces que debe existir una fuerte distorsión entre lo que los estudiantes estudian y lo que la economía necesita." (28).

Podemos afirmar que la educación no se ha apartado del rumbo actual de la economía -rumbo sintetizado por los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos- sino que los planes de desarrollo se han apartado -con su componente, la educación- respecto de las necesidades del desarrollo de la producción nacional.

Antes de presentar las conclusiones generales en torno a nuestros planteamientos, es necesario hacer, así sea de manera breve, algunas apreciaciones sobre las políticas financieras que el Estado propone adelantar o está adelantando, supuestamente, a fin de resolver la crisis.

Insistentemente se ha hablado de la necesidad de crear un Banco Educativo (29), que como cualquier banco entraría a especular con los dineros a su cargo, y que sería el que administraría los préstamos a los estudiantes que hoy se realizan con intermediación del ICETEX; evidentemente las tasas de interés serían las propias del sistema bancario, entre otras cosas para lograr otra aspiración del gobierno: que en tales bancos también participe el inversionista particular. Ya desde hace una década López Michelsen planteaba esta necesidad: "Actualizar progresivamente el valor de las matrículas en las universidades oficiales de acuerdo con los costos reales... El gobierno podrá transferir gradualmente parte de los fondos que actualmente destina al financiamiento de las universidades a un fondo administrado por el Icetex, el cual se encargará de prestar el dinero a los estudiantes..." (30)

De otra parte, está el empleo que de comodín en las finanzas públicas tiene la educación; las denuncias aparecidas recientemente en la prensa

(31) señalan que para el caso de las universidades la asignación hecha en 1984 fue de \$17.000 millones y la solicitud hecha en la actualidad fue solo de \$10.000 millones.

CONCLUSION

En primer lugar, refutamos que la causa de la crisis financiera de la educación dependa exclusiva o principalmente de la recesión actual; es necesario, claro está, reconocer que el inusitado agravamiento de la crisis fiscal del Estado ha contribuido a empeorar la postración de las finanzas del ministerio de Educación pero la existencia de políticas de privatización y de autofinanciación de la enseñanza -la llamada racionalización de los gastos aplicada en este sector- y el estancamiento de la misma, hechos detectados aun en momentos de superavit fiscal del tesoro nacional, plantean la necesidad de buscar otras causas que la actual coyuntura de marcado desequilibrio encubre.

En segundo lugar, también damos un mentís rotundo a la conjetura de que la causa de la crisis estaría en un crecimiento sustancial del sistema educativo en los últimos tiempos, pues las estadísticas y la mera observación demuestran que no es el aumento de maestros, ni de salarios, ni de escuelas ni de cupos, por el sencillo expediente de que tales incrementos no se han dado, a pesar de la innumerable cantidad de discursos y promesas que el país ha padecido por parte de cuanto presidente de la república y ministro de la cartera correspondiente ha pasado en los últimos dos decenios.

A pesar de esto, el gobierno insiste que sean profesores, estudiantes padres de familia y en general la comunidad, quienes costeen las soluciones.

De esta manera la crisis de la educación -tanto financiera como de calidad- responde a que el Estado, por razones económicas muy objetivas, le concede cada vez menor importancia a la enseñanza; por ello hemos planteado que la causa de fondo de la presente situación de la educación hay que buscarla en el estancamiento de la economía nacional, la cual tampoco es coyuntural.

Así las cosas, la crisis educativa, la crisis fiscal del Estado y muchas otras que hoy rondan la vida nacional, tienen su asidero en el atraso del país y en los intereses y necesidades de la dominación imperialista. Estas dos realidades, el atraso y la dominación imperialista se han manifestado en la educación y en todas las esferas de la sociedad: predominio de formas de empleo no capitalista y de producción artesanal; debilidad de la industria nacional y tecnología desueta; agricultura basada en minifundio frente a latifundios improductivos y desaprovechamiento de recursos naturales; macrocefalia del sector financiero, recesión de los sectores productivos, alto endeudamiento externo, etc. Una economía víctima de tales lacras, necesariamente exige poco o nada al sector educativo.

Caracterizada así la crisis de la educación, quedan ubicadas en su justa posición las luchas de profesores, estudiantes y padres de familia. Si se resuelven las incidencias coyunturales que en la educación causa la actual situación financiera del tesoro nacional, recurriéndose a nuevas emisiones, más empréstitos o lo que fuere, las verdaderas causas de la crisis quedarán al desnudo, posibilitando que de mejor manera las clases oprimidas identifiquen a sus causantes. Es ese el papel de las luchas actuales por un presupuesto adecuado y por democracia en la educación; no es, ni puede ser, resolver los problemas de fondo sino poner de presente que la lucha final es por una educación nacional, científica y al servicio de las masas populares. ■

(27) Dirección General ICFCES del Op cit., página 28

(28) Ibidem, página 5

(29) Jaime Arias Ramirez, Op cit., página 39

(30) Clemente Forero y Santiago Perry. La Educación oficial y privada en Colombia. página 19. Cadetabajó. 1978.

(31) El Tiempo. 6 de Agosto de 1984.

LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL PLAN DE DESARROLLO

GUSTAVO TELLEZ I.*

Es evidente que la política educativa de la Administración Betancur debe en parte sus orientaciones, sus contradicciones y el carácter de sus programas, al proceso general de degradación de la situación económica del país, y especialmente, de la profunda crisis fiscal que aqueja al Estado colombiano. Tampoco puede ser ajena al desarrollo de la situación educativa, al difícil manejo de las alianzas políticas de los sectores partidistas del establecimiento que hoy sustenta la acción del gobierno. El desgaste de la imagen y del discurso del ejecutivo por su escasa correspondencia con realidades, también contribuye a configurar el clima de indefinición, carencia de voluntad política y en general del papel relegado que corresponde a la política educativa dentro de la estrategia global y el orden de prioridades de la actual administración. Sin embargo, el análisis concienzudo de estos factores iría más allá de la pretensión de estas notas

(Sociólogo, investigador educativo, profesor universitario, colaborador del CEID)

Este artículo retoma las notas que sobre el mismo tema aparecieron en los primeros números del periódico DE FRENTE, órgano de expresión de la Universidad Nacional, con correcciones y ampliaciones fundamentales.

que buscan tan sólo una primera aproximación al debate de los programas educativos vigentes. Lo hacemos a través de la presentación de algunos antecedentes, del origen político de los mismos, de la presentación y discusión somera del plan de desarrollo educativo, de sus fundamentos socio-políticos y finalmente de una rápida presentación crítica de algunas de las estrategias y programas que sustentan la política educativa en el plan de desarrollo "cambio con equidad".

ANTECEDENTES

Digamos brevemente que a partir de los años 50 y bajo la inspiración de las distintas variantes del modelo capitalista, el estado colombiano ha intentado adecuar la políticas y los programas educativos a las demandas del desarrollo económico y social, estableciendo de manera irregular planes indicativos a corto y mediano plazo que corresponden en términos generales a los períodos presidenciales. Sin embargo, superando la presentación formal de los planes oficiales se pueden apreciar dos grandes tendencias y períodos de la política educativa a partir del Frente Nacional.

En un primer período que corresponde a la vigencia del Frente Nacio-

nal, la política educativa se alimentó de los principios del modelo de desarrollo Cepalino que ampliaba la intervención del Estado en el manejo de la educación y buscaba su integración en el desarrollo general de la sociedad. Los lineamientos de la política educativa en este período pueden resumirse así:

- La educación es un prerrequisito del desarrollo económico, formando los recursos humanos y contribuyendo a la creación del clima científico, técnico e ideológico que lo hacen posible.

- La educación se concibe como instrumento de democratización o como canal de redistribución del ingreso, para lo cual el Estado incrementa las inversiones y su control en un servicio público que garantice "igualdad de oportunidades para los menos favorecidos".

El crecimiento cuantitativo de la escuela, y por ende los costos, conduce a la política de racionalización y modernización del sistema escolar; se introducen los modelos de planificación y administración, así como los primeros aportes de la tecnología educativa en el proceso enseñanza-aprendizaje que permiten una mayor eficacia y un mayor control de la educación.

Se avanza paulatinamente en el desarrollo de los programas con vocación tecnológica y profesionalista. Con la intervención del capital extranjero se impulsaron nuevas áreas de formación universitaria y se inició el proceso de la formación vocacional en secundaria. Por su lado, el SENNA dio impulso especial a los programas de adiestramiento laboral.

En un segundo período que se inicia a mediados de la década del 70 y como consecuencia de la recesión en la economía occidental, de la aceleración de los conflictos sociales y políticos del país, pero también de la crisis interna que sobreviene a su proceso de masificación y a su inadecuación con las demandas de la economía, se abandona progresivamente el modelo de la CEPAL y se inicia la

El sesgo populista de la política educativa es claro en algunos programas como Camina, Educación abierta y a distancia y en las definiciones de la política cultural.

50

adopción del modelo neoclásico (neoliberal). Durante las administraciones López y Turbay y, especialmente esta última, se da un viraje importante en la política educativa en esta dirección.

Algunas de las orientaciones educativas de esta etapa se resumen en estos términos:

Como consecuencia de los crecientes costos que implica el sector público de la educación y del "gigantismo" de la nómina de personal que maneja el Estado, paralelos a la reducción de los ingresos fiscales, el gobierno diagnostica la ineficiencia del sistema, su creciente burocratización, el bajo rendimiento académico, etc. En consecuencia, con el enfoque neoliberal se plantea entonces una reducción progresiva de los aportes del Estado y la adopción de políticas de autofinanciación (generación de recursos por el propio sistema). Se impone la estrategia de "racionalización del gasto" (mejoramiento de los recursos), a través de múltiples programas y acciones, entre los cuales se pueden citar: adopción sistemática de los modelos de la tecnología educativa por medio de convenios o ayudas con organismos multinacionales (UNESCO — OEA), o por efecto multiplicador de los recursos humanos calificados en el exterior. A esto se agrega el incremento de las cargas docentes y la multiplicación de las jornadas escolares.

Estas medidas del sector público se acompañan de una estrategia implícita para el desarrollo del sector privado. De hecho, la demanda creciente de educación y la incapacidad del sector público para absorberla, lle-

vó a que en los niveles de la universidad y de la secundaria el sector privado tomara una gran ventaja.

La mejor expresión de la política anterior quedó plasmada en el paquete de la reforma universitaria del 80, que introdujo un férreo sistema de control político y administrativo, la reducción progresiva de los aportes del Estado y como consecuencia de esto la autofinanciación, la supresión de los programas de inversión y la reorientación y eliminación de programas, etc.

EL ORIGEN DE LA POLITICA ACTUAL

El origen hay que buscarle en los compromisos electorales adquiridos por la actual administración. En las plataformas electorales que respaldaron la candidatura del presidente Betancur aparecen divergencias evidentes en las propuestas educativas.

En el programa del partido conservador (fracción mayoritaria del "Movimiento Nacional") se insiste fundamentalmente en los objetivos ideológicos para liberar a la educación de los principios que "vulneran los valores cristianos y democráticos de nuestro país". Este programa defendió directamente la educación privada y cuestionó severamente a la pública.

Apoyó dejar a la iniciativa privada la creación de centros educativos, eliminando las trabas oficiales y ofreciendo estímulos tributarios. Acogió el programa de la educación abierta y a distancia. Se plantea un rechazo abierto al "intervencionismo" estatal.

De otra parte y aun cuando el

candidato Betancur compartía algunos de los elementos programáticos del partido conservador, en su propuesta electoral se presentan algunas diferencias con éste, tales como: La insistencia en la ampliación de la cobertura de la escuela para el acceso de los sectores populares a través de la adopción de las nuevas metodologías de la educación abierta y a distancia; el desarrollo de programas de educación informal que permitan la participación comunitaria (alfabetización masiva); el incremento de la participación social (sector privado) en la financiación y desarrollo de los programas educativos; la promoción automática en educación básica; la articulación entre la educación y la fuerza de trabajo y el impulso a la educación rural.

La conversión en programa de gobierno de estas propuestas, exigió nuevas propuestas surgidas de compromisos políticos adicionales y lógicamente su adaptación a las políticas y programas educativos en curso.

Durante el primer año de gobierno y sin haber sido elaborados los planes del sector educativo, las decisiones del gobierno carecen de rumbo definido y en la práctica se limitan a proseguir y reorientar los programas anteriores, denunciando las proporciones alarmantes del "crecimiento burocrático" y sus implicaciones en la bancarrota fiscal del Estado (intervenciones iniciales del Ministerio de Educación).

De otra parte, se dio el lanzamiento de los programas Camina y Uni-sur sin recursos disponibles y concebidos inicialmente más como una estrategia metodológica que como

programas institucionales con entidad propia.

Además se configuró la nómina de los responsables del diseño de la política con la consigna general de la lucha contra el clientelismo. Parece ser que esta consigna no tuvo aplicación cabal, o mejor aún, si se estudia la extracción de los nuevos funcionarios del sector, del clientelismo electoral, se habría pasado a formas no

de la política a los que haremos referencia más adelante. Allí se exponen los grandes objetivos del sector educativo, los temas y sus lineamientos político-ideológicos. Se describen, además, seis grandes estrategias a saber:

-Estrategia de educación permanente abierta y a distancia para la ampliación de la cobertura. Esta estrategia cubre fundamentalmente el

-Estrategia para el desarrollo científico y tecnológico.

-Estrategia para el deporte y la recreación.

LOS FUNDAMENTOS SOCIO-POLITICOS

La inserción de la política educativa del actual gobierno en los modelos de desarrollo socio-político vigentes y la interpretación de algunos de los principios y programas que sustentan el plan de desarrollo educativo, nos permiten afirmar tentativamente que dicho plan está inspirado en 3 orientaciones socio-políticas generales, a saber: **continuismo neoliberal, recuperación de la tradición católica, y en un enfoque populista demagógico.**

Continuismo neoliberal

Es clara la tendencia de la actual política a mantener los principios y programas que inspiraron la administración anterior dentro de la óptica de reducir progresivamente la intervención financiera del Estado y como consecuencia incrementar la participación del sector privado en la financiación y orientación de los programas educativos.

La crisis fiscal del Estado sigue sirviendo de justificación a una política orientada a la reducción de los costos a través de la adopción de nuevas alternativas pedagógicas, la reorientación de los programas, la supuesta desburocratización del sistema, el incremento del crédito educativo, el desmonte de la "nacionalización" que busca redistribuir las obligaciones fiscales entre el gobierno central y las secciones departamentales o municipales.

De otra parte, se reformula la función educativa del Estado, se desvirtúa el "intervencionismo estatal y se garantiza y promueve la función educativa de las instituciones privadas.

De la misma manera se incrementan mecanismos que permiten de manera abierta o disfrazada la transfe-

menos tradicionales de "clientelismo" gremial y corporativo.

A mediados del 83 y como parte integrante del plan de desarrollo — CAMBIO CON EQUIDAD— y sin que hayan mediado las consultas y criterios de la "Planeación Concertada" (al menos con los estamentos del sector público) aparece la política y el plan de desarrollo educativo diseñados por el gobierno.

Con la advertencia hecha atrás de que los textos oficiales sobre la política educativa reflejan parcial y formalmente las ejecuciones en curso y las futuras, si se tiene en cuenta que algunos elementos se mantienen implícitos, hacemos a continuación un breve presentación del plan y avanzamos algunos elementos de análisis.

Sintéticamente el plan se presenta con el enunciado de los principios

programa de educación informal participativa (alfabetización) Camina y los programas de formación abierta y a distancia de la universidad y del SENA.

-Estrategia de mejoramiento cualitativo que cubre los programas del nuevo currículo, la capacitación de los docentes y en general la racionalización y modernización del proceso pedagógico.

-Estrategia de reorganización político-administrativa del sector (modernización, planificación, alternativas financieras). Esta estrategia cubre fundamentalmente el proyecto de creación del Sistema Nacional de Educación (a consideración del congreso).

-Estrategia para el desarrollo cultural (difusión y defensa del patrimonio cultural).



KEKAR.



cia de los recursos del Estado hacia el sector privado de la educación.

Como veremos en algunos programas como Camina y Universidad abierta y a distancia, aparecen más como una opción político-metodológica del Estado, ejecutados en la práctica con los escasos recursos existentes en el sector público, pero bajo la responsabilidad fundamental de la comunidad y con la iniciativa marcada del sector privado. De hecho dichos programas están montados sobre modelos pedagógicos "autoeducativos" que reducen los costos de inversión y funcionamiento y permiten la ampliación de la cobertura.

La visión neoliberal de la educación como una inversión privada regulada por el mercado sería válida para las clases con poder económico, no así para los sectores populares hacia los cuales la función del Estado no debe limitarse como es la tendencia actual a mantener y subsidiar una educación pública de segunda categoría en los niveles, áreas y modalidades que el sector privado no está en condiciones de asumir como es el caso de las áreas tecnológicas y de formación vocacional, que por los altos costos de inversión que requieren, son asumidos con exclusividad por el Estado.

No se nos escapa que en estas orientaciones la política educativa se mantienen las recomendaciones del informe Wiesner-Bird que se convirtió en el texto oficial de referencia obligada en la política fiscal de la actual administración.

RECUPERACION DE LA TRADICION CATOLICA

Entrancados con los principios neoliberales, reaparecen explícitamente en la política educativa actual conceptos y doctrinas que aparentemente habían sido superados en los textos oficiales desde hacía varios lustros, no obstante su circulación persistente en los documentos de las corporaciones laicas y católicas que representan los intereses de la educa-

ción privada (CONACED-ANDERCOP).

En contraste con el discurso técnico-administrativo de los programas de corte desarrollista o neoliberal de anteriores administraciones, en el actual se recupera el ropaje humanístico y el sentido y la función social ideológica y cultural de la educación. Ello es claro en enunciados convencionales como: "la educación colombiana ha de inspirarse en los principios culturales de la semblanza nacional, enmarcados en los valores de una sociedad cristiana".

Pero además aparece una concepción confesional y ortodoxa de la tradición cristiana, vigente desde la edad media sobre la naturaleza, fines y jerarquía de las instituciones educativas. En algunos párrafos de los principios que acompañan el plan de desarrollo se afirman cosas de este talante: "La familia, célula fundamental de la sociedad, es agente primario y objetivo de la acción educativa. Corresponde a las instituciones educativas y al Estado, preparar a la familia para ejercer estos 'derechos naturales', respetándolos y supliendo, si fuere el caso, las deficiencias que en ella se presenten". O al hablar de las relaciones entre la educación y el Estado se dice: "La educación es tarea concertada y mutuamente respetuosa de la familia, de la sociedad y del Estado. En consecuencia es responsabilidad del Estado 'fomentar tanto la educación privada' como la oficial y así cumplir su papel de garante del bien común, para que los padres de familia puedan ejercer la libertad de elección en la educación de sus hijos".

Haciendo un uso acomodaticio del principio constitucional de la libertad de enseñanza según la cual la familia estaría investida de un "derecho natural" primario en la educación, se deduce la obligación del Estado de promover y financiar la educación privada confesional que reclaman las familias de ciertos sectores sociales. Dado que, al menos formalmente, tanto la educación pública como la privada están regidas por los mismos programas curriculares, incluida la

formación religiosa obligatoria, ¿por qué razón el Estado en lugar de desarrollar la educación pública debería auspiciar la educación privada?

Si lo que se busca, como en efecto parece desprenderse del texto constitucional, con el principio de la libertad de enseñanza es garantizar el pluralismo y las libertades ideológicas, lo primero que debía hacerse es evitar en los textos oficiales nociones ideológicas como la de "derecho natural", que sólo expresa el sentir de un segmento social y exigir al Estado la autonomía ideológica de las instituciones escolares con la práctica efectiva de la libertad de cátedra.

Desde hace más de un siglo los regímenes demoliberales de Europa optaron por un modelo de educación laica, universal y gratuita bajo la responsabilidad del Estado. Nuestro sistema político montado sobre los mismos principios aún no ha podido desarrollar dicho modelo educativo y parece volver los ojos hacia doctrinas e intereses superados por las revoluciones democrático-burguesas del siglo XVIII.

Debemos deducir que la expresión de estas tendencias ideológicas en los textos oficiales pone una vez más en evidencia el hecho de que la gestión de los asuntos educativos del país sigue encomendada en buena parte a sectores caracterizados por su compromiso con la tradición católica.

El enfoque populista

El sesgo populista de la política educativa es claro en algunos programas como Camina, Educación abierta y a distancia y en las definiciones de la política cultural. En efecto, para dar solución al impase provocado por la carencia de recursos y en general la incapacidad del Estado para atender las demandas crecientes de educación en los sectores populares y marginados, se adoptan las alternativas de educación informal con el supuesto de la reducción de los costos y la ampliación de la cobertura.

LOS PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS.



Además, los nuevos enfoques pedagógicos de educación abierta e informal no están concebidos como medios sino como sistemas alternativos al sistema escolar tradicional. Dichos programas van más allá de los objetivos meramente educativos para convertirse en instrumentos para la participación comunitaria y con miras a la consolidación de movimientos de dinamización política. En última instancia se busca la movilización y la adhesión de sectores sociales marginales, o como lo llama el Presidente, del "40% del rebusque". Es decir para millones de colombianos que no pueden acceder a la escuela, se ofrece como alternativa el desarrollo de programas de promoción sociocultural y política.

Pensamos que estos proyectos tienden a consolidar la división social

reproducida tradicionalmente por la educación, división que estaría consagrando desigualdades vigentes en nuestra estructura social a través de:

- El fortalecimiento de una educación privada élite con recursos abundantes y jornada integral, dirigida a los sectores sociales dominantes.
- Un sector público sometido a una gran presión y demanda de los sectores medios y populares que ante la escasez de recursos (con doble y hasta triple jornada) presenta algunas fallas en su rendimiento.
- Las modalidades de educación informal con participación del Estado y del sector privado, de baja calidad y rendimiento que ofrece "subproductos" educativos a sectores de bajos ingresos (Camina y Educación a distancia).

Adelantamos a continuación algunos enunciados críticos sobre los programas específicos del mencionado plan. Estas observaciones tienen un carácter parcial; provisional y polémico dado que no disponemos de la totalidad de la información sobre temas tan controvertidos como la renovación curricular, además porque se supone que la ejecución de los programas educativos está en su etapa intermedia. Un balance adecuado solo podrá hacerse posteriormente. Sin lugar a dudas los programas más significativos son el de la Universidad a distancia, Camina, la renovación curricular y el Proyecto de creación del sistema nacional de educación.

Universidad abierta y a distancia

Este programa que goza de especial promoción en la plataforma electoral del gobierno y en el plan de desarrollo, presenta en la actualidad las siguientes realizaciones:

En las universidades privadas se continuaron y ampliaron los programas existentes de tiempo atrás concentrándose fundamentalmente en las áreas de educación. En las universidades oficiales existe renuencia y desconfianza a comprometerse en el desarrollo de estos programas. No obstante existen proyectos, algunos de próxima iniciación en algunas universidades (Distrital, Sur Colombiana, etc.). Pero es en Unisur (Universidad del Sur de Bogotá) creada como centro piloto experimental de los programas de educación abierta y a distancia en donde se han concentrado los mayores esfuerzos del sector oficial.

No obstante, la improvisación, la carencia de recursos y seguramente el bajo nivel de expectativas generado por esta modalidad dejan un balance provisional muy exiguo. En la actualidad hay 2.000 estudiantes inscritos en 6 CREAD (Centros regionales de educación a distancia). Si se piensa en el objetivo enunciado por el presidente de una matrícula de 100.000 estudiantes al término de su

mandato, debería darse una inscripción de 20.000 estudiantes por semestre, lo que constituye un objetivo imposible y demagógico.

Pero más allá del fracaso en las cifras, este programa es objeto de críticas sobre su misma naturaleza y objetivos, que pueden resumirse en los términos siguientes:

- Se constituye en una amenaza potencial para los programas presenciales de las universidades públicas porque desvía recursos, agravando la ya crítica situación financiera de las universidades. El plan de desarrollo concentra la atención y esfuerzo en la universidad a distancia y no prevé acciones específicas para el desarrollo de las universidades públicas.

- Incrementa la competencia en el mercado laboral con recursos humanos de menor calidad; y creando a mediano y largo plazo mayores tasas de desempleo profesional. La experiencia universal en esta modalidad muestra que el rendimiento cualitativo es muy bajo y que a la larga contribuye a la descalificación relativa y de los recursos humanos.

- La Universidad a distancia se convierte en una estrategia para la promoción de la universidad privada. De una parte, el incremento de la matrícula y los esfuerzos de desarrollo se localizan en las instituciones privadas, y de otra, dado que los costos para los programas de educación a distancia autorizados por el gobierno son similares a los de los programas presenciales, las universidades privadas se encuentran un incentivo y una

fuerza de financiación adicional si se tiene en cuenta que en todo caso los costos de inversión y funcionamiento de estos programas son menores.

- El gobierno ha previsto créditos especiales de fomento para las universidades privadas comprometidas en estos programas. Además las universidades con mayor experiencia en esta modalidad (Javeriana, Sabana) han venido empleando recursos oficiales para concepto de capacitación, asesoría y producción de materiales etc., contratados por el ICFES, Unisur y otras instituciones oficiales.

Hay que insistir que ante la escasez de recursos oficiales y el desinterés de las universidades públicas por estos programas, la demanda se volcará fundamentalmente sobre las universidades privadas acrecentándose el alarmante desfase entre el crecimiento de las universidades públicas y de las privadas, que favorece a estas últimas.

- Como lo anotábamos anteriormente, estos programas buscan transferir parte de los costos no solo al usuario directo sino a las comunidades. Unisur viene sumiendo como política de la creación de los CREAD (caso de Soacha y Zipaquirá) que las comunidades deben asumir inicialmente el costo de las instalaciones y posteriormente y de manera progresiva los costos de administración y funcionamiento. Como puede verse se tipifican mecanismos conducentes a la pri-

vativación de servicios supuestamente estatales.

- Se ha planteado insistentemente que la "urgencia política" de este programa ha impedido la elaboración de planes adecuados y que por lo tanto la improvisación de los recursos humanos, de medios educativos y de la zona de influencia han sido la nota característica en la primera fase de su desarrollo. La misma carencia de recurso ha condicionado la política de desarrollo de Unisur a un crédito externo superior a los 50 millones de dólares que se encuentra en gestión ante el Banco Mundial. Algunas observaciones iniciales permiten afirmar que las expectativas y la demanda generada por esta modalidad educativa, son inferiores a las previsiones y al costo de la campaña publicitaria agenciados por el gobierno.

En suma: el sistema de la Universidad abierta y a distancia, a diferencia del adoptado por otras sociedades de Occidente en las cuales es planeado, diseñado, financiado y administrado en su totalidad por el Estado (casos de Inglaterra, España, Costa Rica, México y Venezuela), en nuestro caso ha quedado en gran parte bajo la iniciativa privada, sin un control y financiación real por parte del gobierno. Se tipifica en esta situación, como lo anotábamos, la delegación y promoción de un servicio privado por parte del Estado, con el agravante de que no existen mecanismos efectivos para el "control de calidad" en esta modalidad que ha mostrado serias deficiencias en otras latitudes.■

El sistema de la universidad abierta y a distancia ha quedado en gran parte bajo la iniciativa privada, sin un control y financiación real por parte del gobierno.

LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD PUBLICA

Por: JORGE OCTAVIO GANTIVA*

"Nada importa, en la historia, el valor abstracto de una idea. Lo que importa es su valor concreto. Sobre todo para nuestra América que tanto ha menester de ideales concretos".

J.C. Mariátegui,

Temas de educación.

Es un lugar común reconocer la crisis de la universidad pública. Pocos son los que la niegan u ocultan, por lo general, se admite como una verdad de a puño el conflicto universitario, como un producto de la época histórica. Lo que ahora cobra significado es preguntarse por la naturaleza de la crisis, por su relación con el Estado, por la misión social de la universidad y por el papel de sus agentes culturales.

EL ENTORNO UNIVERSITARIO

Sir Eric Ahsby reconocía que quien escribe sobre educación universitaria cabalga sobre los cuernos de un dilema: Entre las inevitables pergrulladas y las lecciones históricas que no han sido aprendidas y deben ser repetidas. Lo que obliga a entenderla como un problema que se encuentra en el centro del conflicto social que genera la formación dominante porque cumple con las funciones que, de un lado están relacionadas con las del sistema educativo general, y de otra, las que provienen de su propia naturaleza, confiriéndole un rol y sentidos determinados.

La universidad como cima de un sistema educativo basado en el principio de socialización que forma las generaciones -a través de valores, conceptos, hábitos, comportamientos, etc.- satisface determinadas funciones para la reproducción de la sociedad

* Profesor de la Universidad Distrital, Miembro de la Junta Directiva del CEID

imperante, pero ante todo desempeña un papel específico en relación con el saber, la realidad nacional y el poder.

La universidad no figura como una isla de la realidad social que goce de autonomía absoluta, sino que por el contrario, sabemos que reproduce en su seno las fuerzas y las conmociones en ella se desencadena. Desconocerlo sería darle vuelo a un romanticismo caduco, perjudicial para la existencia y el destino de la universidad. Quiérase o no, la sociedad somete a la universidad, la condiciona y le transmite su propia tragedia. La universidad no puede por eso, sustraerse al dominio de los grandes conflictos sociales y de los proyectos históricos que en ella se generan. El influjo que recibe no es determinismo fatalista que condena a la institución a una vida reproductiva y carente de autonomía: su existencia tiene vida propia -o debe tenerla- siempre y cuando reconozcamos las contradicciones que la sociedad y el Estado engendran en su seno.

MODERNIZACION Y DEPENDENCIA

El siglo XX, signado por la imprevista de los monopolios y las transnacionales, fue hegemonizado por los Estados Unidos de América y el capital financiero internacional. Los planes y proyectos políticos, económicos y sociales de los países dependientes se diseñaron acorde con su estrategia de hegemonía mundial.

El sector educativo y universitario no escaparon a esta ley de dominación imperialista. En todas las reformas universitarias se comprometieron el Banco Mundial, la AID, el BID, la CEPAL, las fundaciones norteamericanas como la Ford, Rockefeller, Kellogg's. Sus orientaciones y recomendaciones en todos los órdenes de la vida universitaria se convirtieron en políticas nacionales de los gobiernos que desde el Frente Nacional hasta nuestros días impulsan el ámbito universitario. Las estrategias elaboradas se encaminaron a lograr un reordenamiento férreo de la adminis-

tración, la privatización como muro de contención de los movimientos sociales, el autofinanciamiento (entre otros, el crédito educativo), la conversión de las universidades oficiales en establecimientos públicos y el sometimiento a los intereses del capital privado y extranjero.

La más reciente Reforma Universitaria (Decreto-Ley 080 de 1980) tuvo la "cualidad" de recoger y plasmar las orientaciones y recomendaciones que las agencias internacionales en materia de "educación terminal" formularon: Modelo de universidad, gobierno y poderes internos, política de autofinanciamiento y dirección vertical. La CEPAL, el Plan Decenal de 1971 y el PNUD-UNESCO dejaron impresa su huella en esta política. En este sentido no hay una independencia del país para trazar su propia política educativa y universitaria. Con el argumento de "menos doctores y más técnicos" se elevó a la categoría de política universitaria una estrategia exclusivista, carente de contenido científico y manipuladora del saber instrumental.

El proceso de "modernización" universitaria que hace parte de la dependencia como hilo conductor de las reformas universitarias, se propuso como meta de primer orden la adopción de una gestión administrativa de carácter gerencial y la aplicación de una racionalización rentista. El síndrome "modernizante" pretendió también alcanzar -aunque en menor escala- los contenidos curriculares, las políticas de investigación y la relación pedagógica, pero ni uno ni lo otro se consiguieron. La "modernización" trajo más bien como consecuencias el endurecimiento de la dirección, la irracionalidad de los recursos y el fortalecimiento de la burocracia. Casos elocuentes los tenemos en la totalidad de las universidades oficiales, convertidas hoy en centros de corrupción administrativa y clientelismo.

A despecho de esto, se "modernizó" el concepto de universidad. Ahora no es UNIVERSIDAD -con mayúscula- sino **sistema de educación postsecundaria** que incluye la

universidad "tradicional" como las modalidades tecnológicas e intermedia profesional(1). Cualquier cosa tiene la categoría de "universidad", basta con tener una infraestructura -por lo general deficiente- para ofrecer programas universitarios, con profesores en su mayoría de cátedra y carentes de condiciones democráticas. No obstante, el ICFES les ha dado su apoyo y aprobación, resquebrajando de este modo la universidad pública.

LA CRISIS PRESUPUESTAL DE LA UNIVERSIDAD PUBLICA

Con base en la concepción neoliberal y monetarista, la educación y la universidad salieron mal libradas. El Estado orientó sus recursos en frentes distintos a los sociales, en particular el de la universidad, y de otra parte, inició el llamado proceso de racionalización de la inversión estatal.

El gobierno nacional acaba de declararse en quiebra anunciando que existe una grave crisis fiscal estimada en 200.000 millones de pesos que significa para la Universidad Nacional un recorte presupuestal para el año de 1985 del 45% en relación con la parte apropiada para 1984 y del 60% en relación con los gastos finales del mismo período; esto es, que los 7.000 millones de pesos que necesitaba la U.N., el gobierno destinó 2.913 millones de pesos. En la Universidad del Atlántico sobrepasa los \$1.000 millones de pesos. Sucede lo mismo con la mayoría de las universidades departamentales que están en quiebra. En la Universidad Distrital, la Administración Mariano Ospina Rodríguez -que acaba de ser removida parcialmente- llevó a la institución a un déficit aproximado de 228 millones de pesos.

El recorte sistemático y creciente del presupuesto estatal para las universidades oficiales fue un hecho incontestable en las últimas décadas.

(1) La "modernización" ha sido tal que el director de la Escuela de Policía "General Santander" señaló recientemente en un programa de T.V. que esta institución era la "primera universidad" que formaba "profesionales de policía".

Entre sus manifestaciones cabe mencionar: la suspensión de los servicios de cafetería, residencias, salud, deporte y recreación. La elevación y upaquización de las matrículas, y crédito educativo, esto es, el autofinanciamiento en el más estricto sentido de la palabra. La crisis fiscal tiene como responsables las administraciones que convirtieron las universidades oficiales en un botín burocrático y clientelista. El desgreño y la corrupción administrativa se enseñorearon en el conjunto de las universidades públicas, agravando aún más su crisis financiera y administrativa.

De otra parte, para 1983, los créditos bancarios contraídos por las universidades oficiales con entidades financieras del Estado sobrepasaron los \$900 millones presentándose casos en los cuales los intereses llegaban al 40 o 50%, al punto que el entonces Ministro de Educación, Jaime Arias, lo consideró una injusticia, cuando otros sectores de la producción pagaban intereses al 20%. Sólo el 4% del Producto Bruto Nacional se invertía en educación y el crédito educativo llegaba escasamente al 1%(2).

Las estrategias se enderezaron a fortalecer y ampliar el banco educativo como medio de privatizar la educación y descargar sobre los hombros del "usuario" la totalidad de los gastos. El objeto no era otro que destruir el menguado derecho a la gratuidad de la educación. Para los administradores de la política educativa, la universidad siempre ha sido un "lujo costoso" los universitarios unos "vándalos" que le cuestan caro al país.

PRIVATIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

La universidad pública agonizaba cuando Rudolph Atcon recomendaba acabar con la intervención del estado para dar paso a la iniciativa empresarial y con ello sofocar la rebeldía estudiantil. Los partidos políticos (liberal y conservador) perdían al comienzo de los 60 el influjo ideológico que tradicionalmente mantuvieron en las universidades oficiales. Nuevas fuerzas y movimientos sociales irrumpieron en la escena política creando en

foques y propuestas, actitudes y movilizaciones que conmovieron la estructura del poder de la universidad colombiana. Los estudiantes se colocaron, por así decirlo, en la "vanguardia" de la lucha por la autonomía universitaria. El estado, entre tanto, afianzaba su política de privatización que desde el plan básico, la reforma Galán, el PNUD-UNESCO hasta la reforma postsecundaria de 1980 y la Universidad a Distancia de 1982 se erigieron en planes estratégicos.

Con el nuevo concepto de "universidad" (postsecundaria) se abrie-

lítica de privatización (Véase cuadros No 2 y 3 respectivamente).

Obsérvese que del total de alumnos matriculados para 1983, 131.934 corresponden a la universidad oficial y 180.437 a la privada, lo que significa una diferencia de 48.503 para la universidad oficial, es decir, un 42% para ésta, y un 58% para la privada.

Lo mismo sucede con los programas académicos ofrecidos. De un total de 1.666, 753 corresponden a la oficial y 913 a la privada es decir un 45% para la primera y un 55% para la segunda.

CUADRO No. 1
NUMERO DE CENTROS EDUCATIVOS DEL NIVEL SUPERIOR 1983

Razón de Origen	Total	Univer.	Tecnol.	Inter. Prof.
Total	214	119	27	68
Oficial	65	47	9	9
No Oficial	149	72	18	59

Fuente: ICFES, Estadísticas de la Educación Superior. 1983, p. 45.

CUADRO No. 2
Total de Alumnos Matriculados

Universidades	Total
Oficial	131.934
No Oficial	180.437
Total General	312.341

Fuente Consultada en ICFES, Op. cit. p. 49

CUADRO No. 3
Número de Programas Académicos 1983

Universidades	Total
Oficial	753
No Oficial	913
Total General	1.666

Fuente Consultada en ICFES, Op. cit. p.45

ron aún más las compuertas para el capital privado. En términos generales desde 1958 viene aumentando el número de los centros educativos privados de nivel superior al punto que de 13 existentes en el año mencionado pasaron a 149 en 1963, de los cuales 72 son universitarios, 18 tecnológicos y 59 intermedio-profesionales que representan en conjunto el 70% de la educación superior. (Véase cuadro No.1)

Pueden verse otras cifras como la de alumnos matriculados y la de programas ofrecidos que ratifican la po-

La privatización como política no es sólo una tendencia en relación con el volumen que tienen la universidad pública, sino que representa ante todo una estrategia del Estado, de la Iglesia y de las universidades privadas que cuentan con el respaldo del ICFES y de la ASCUN que, aprovechando el desprestigio que ocasionan los continuos cierres y las periódicas crisis canalizan para los intereses pri-

(2) Jaime Arias, *Avances y perspectivas en Educación Superior*. Rev. Educación Superior, ICFES, Vol. 2, No. 2, abril-junio, 1983, p. 7.

vados la demanda universitaria. Según estimativos, Bogotá es la ciudad del mundo que tiene el mayor número de "universidades", instaladas, por cierto, alrededor de los principales centros oficiales de educación superior.

FRACASO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA

Durante el Frente Nacional la política universitaria se fundamentó en la supuesta "modernización" que significaba, de un lado, la racionalización de la gestión de los recursos, costos, aportes, etc.; y de otro, en la ampliación de la red escolar llamada "democratización" que, como lo señaló Ivon Lebot fue considerable entre 1958 y 1974 pues la población estudiantil pasó en ese lapso de 20.000 a 140.000 estudiantes. "Antes de este período -señala Lebot- la Universidad estaba reservada a una élite restringida. El acceso de sectores cada vez más amplios de capas medias juega un papel importante en su transformación progresiva, así como también en el desarrollo y las orientaciones del movimiento estudiantil".(3)

Con la imposición de directrices trazadas por las agencias internacionales y los partidos políticos tradicionales, el Estado acogió el modelo universitario de inspiración norteamericana y de carácter tecnocrático para despoblar, despolitizar y privatizar la universidad pública. Los cupos, cada vez más limitados, se concentraron en las carreras intermedias y tecnológicas. De 97.990 solicitudes para el primer período académico de 1983 había cupos para solo 21.704(4). La Universidad Pública dejó de ser el lugar predilecto de formación de las clases dominantes para constituirse en la actualidad en un centro de educación de las clases medias acomodadas.

En medio de necesidades reales en materia de educación y salud, el país y el pueblo vieron con preocupación la reciente amenaza del gobierno de Belisario Betancur de suspender las carreras de medicina y ciencias de la educación por "saturación" de profesionales, con el argu-

mento de ampliar la cobertura en el nivel superior se abrieron los programas de Universidad a Distancia que resultaron caros y distantes de satisfacer la demanda. De los 200.000 estudiantes previstos para el cuatrenio 1982-1986, sólo se hallan vinculados en los dos primeros años de gobierno 32.822 estudiantes.(5) Entre tanto la oferta general de cupos siguió estancada o disminuida en relación con la demanda socialmente objetiva.

La tecnología educativa y tras ella el despotismo tecnocrático intentaron tornarse en el fundamento filosófico de la política del Estado para con la universidad pública. El imperio del diseño instruccional y del pragmatismo presumieron de "metodología científica" su concepto más acabado fue el de "educación terminal" que lo recogió la Reforma Postsecundaria (6).

El poder de las universidades pasó a manos exclusivas de los rectores. La Reforma Administrativa de 1968 legitimó el autoritarismo del ejecutivo y la autarquía rectoral. Las pocas conquistas en materia de autonomía universitaria se fueron perdiendo y las rectorías quedaron a merced del despotismo y el clientelismo. Devinieron épocas en las que los rectores gobernaron como agentes de policía y otras en las que capitanearon los tecno-burócratas. Los gobiernos de turno acorde con las circunstancias políticas esgrimieron, bien la "mano dura", o bien, el consenso para resolver las periódicas crisis de las universidades oficiales.

Represión oficial y burocratización fueron dos fenómenos inseparables. Particularmente, la represión, la militarización y los cierres constantes de las universidades se constituyeron en las respuestas políticas del Estado. El conflicto universitario fue asumido como un problema de orden público. Las administraciones dieron paso a las comisarías y a las estaciones de policía.

La autonomía universitaria quedó maltrecha y colaboraron en su deterioro y destrucción la Reforma Postsecundaria y la Universidad a Distan-

cia porque el verticalismo se afianzó y el ICFES se tornó en algo así como un "supra-ministerio" de educación que controla, dirige, vigila, aprueba e inspecciona. De otra parte, se han desconocido o destruido las organizaciones estudiantiles y profesoras, no existiendo en la práctica una participación democrática de los estamentos en los rumbos de la política universitaria. Los profesores se tornaron en ejecutores de una política ajena y los estudiantes en unos receptores. La democracia -más formal que real- se redujo a rituales periódicos de selección y nombramiento de autoridades académicas y representantes a los organismos de dirección, (allí donde se respetan) sin arraigo en las bases universitarias y desprovistos de proyectos alternativos.

Todo desembocó en clientelismo y burocracia que minaron las posibilidades democráticas en las universidades oficiales. Mientras las clases dominantes encontraron en la universidad privada la "llave de oro" de la formación de sus hijos, de sus preocupaciones, inversiones y proyectos, la universidad pública dejaba de ser entonces un espacio de interés para los partidos tradicionales. El Estado, de otra parte, se mostró incapaz de enfrentar la crisis de la universidad pública; careció de políticas de ampliación y fortalecimiento y se redujo a aplicar las recomendaciones internacionales en relación con el autofinanciamiento, la diversificación y el recorte presupuestal.

Las recientes intervenciones de la Ministra de Educación y del Director del ICFES son diáfanos al respecto: Inexistencia de recursos, ampliación del crédito educativo, detención del crecimiento cuantitativo, suspensión de ciertas carreras, congelamiento de nuevas plazas docentes, austeridad en el gasto público y reorganización de la administración. Una "política universitaria" concebida de esta mane-

(3) Ivon Lebot, *Educación e Ideología en Colombia*. La Carreta, Medellín, 1979, p. 76

(4) ICFES, Op. Cit.

(5) ICFES, *Ibidem*.

ra es, a todas luces, mortal para la universidad pública pues deja el camino expedito para tratarla como un bien de mercado o un asunto de policía. Son las paradojas del desarrollismo que pretende cambiar para seguir lo mismo.

ASEDIO CONTRA LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Si bien la Universidad Nacional no es toda la universidad pública, no es menos cierto que ella representa la columna vertebral de la universidad colombiana. Lo que se anuncia desde las esferas del poder son medidas, bien administrativas, o bien llenas de una alta dosis de facilismo y provocación que no resuelven los problemas de fondo de la Universidad Nacional. Los gobiernos del Frente Nacional y los posteriores la abandonaron a merced de las contingencias políticas; pues siempre creyeron que en el Alma Mater se incubaban los planes de desestabilización del régimen y se tramaban las acciones para "subvertir la paz ciudadana". Los continuos cierres la desprestigiaron y desmoralizaron, minando sus posibilidades sociales, culturales y científicas. El cierre del 16 de Mayo fue un golpe a los intereses generales de la nación y del pueblo. En carta al Presidente de la República, los participantes en el **Foro Nacional por la Defensa de la Universidad Pública: Caso Universidad Nacional**, realizado durante los días 2, 3 y 4 de Agosto del presente año señalaron que "La comunidad universitaria y el país no se resisten a ver la Universidad Nacional cerrada y exigen su inmediata reapertura" (véase Documentos y Conclusiones del Foro, agosto 9 de 1984

Se trata de crear entonces un nuevo clima y un nuevo trato del Estado para con la universidad pública, en este sentido, la necesidad de una reforma democrática ocupa un lugar central.

En el **Manifiesto** del mencionado Foro se puntualizó que la Universidad Nacional es patrimonio de la nación y que "Es absurdo tratar de construir una sociedad racional, sin violencia, mientras sus espacios de ex-

presión intelectual, política y cultural permanezcan clausurados. Una sociedad no puede desarrollarse sin la presencia permanente de espacios que como el de la universidad contribuyen a forjar su historia y sin los cuales perdería su identidad".

HACIA UN PROYECTO POLITICO—CULTURAL

Pero cómo defender y fortalecer la Universidad Pública cuando se asechan contra ella oscuras fuerzas? La necesidad de crear e impulsar un mo-



vimiento democrático-popular de recuperación de la Universidad Pública es la tarea central. Los comités, los grupos y los frentes que se creen en cada universidad deberán inicialmente organizar un debate sobre las condiciones y fines de la universidad pública y proporcionar criterios y propuestas para adelantar dicho movimiento.

De igual modo, debe levantarse un proyecto cultural autónomo que reivindique las exigencias de la cultura en el esfuerzo por traducir esa necesidad de democracia y libertad. Sin proyecto cultural no puede haber rescate de la universidad pública. Se necesita que, en esta empresa, particularmente los profesores y los estu-

diantes se destaquen como abanderados por una nueva hegemonía que acabe con el pragmatismo, el escepticismo y la indiferencia.

Estamos obligados a avanzar. Callar, dejar pasar y conformarse es dejar morir a quien por su naturaleza le corresponde vivir, cantar, reflexionar, crear y luchar. Precisamente para que la universidad pública no sea estática ni centro linfático de ideas y maestros muertos se requiere levantar un proyecto cultural que reivindique la ciencia, la academia, la inves-

tigación, la promoción social y la transformación de la relación pedagógica.

Un movimiento político-cultural, así entendido, revitalizaría la universidad pública, fecundaría sus aulas y crearía un nuevo espacio de reflexión y lucha social que contribuiría como lo dijo Ernesto Sábató a transformar la universidad en un "lugar en que los maestros y los discípulos, humilde pero tenazmente, luchan por acrecentar esa cultura que nace de la libertad y engendra más libertad".

(6) Véase Jorge Gantiva, *Filosofía y Política Educativa. Reflexión Educativa*, No. 1, 1981; Antanas Mockus, *Tecnología Educativa y Taylorización de la Educación*.

EL MOVIMIENTO PEDAGÓGICO EN NARIÑO

COMISION PEDAGOGICA DE SIMANA

La preocupación por los problemas pedagógicos y educativos en el magisterio ha sido constante, incluso antes de existir las organizaciones sindicales. Sin embargo, ha sido más bien un sentir individual o se ha dado como respuesta a exigencias oficiales sin estar incorporada como punto importante de la lucha sindical. Con la creación de los sindicatos del magisterio en nuestro medio, durante largo tiempo la lucha se centró en las reivindicaciones económicas y laborales, llegándose casi a perder la iniciativa en el campo pedagógico.

Preocupados por esta situación, los grupos de activistas presentaron a la XIII Asamblea de nuestro sindicato (SIMANA) sus inquietudes y propuestas plasmadas en dos ponencias que sirvieron de base a la discusión: La función social de la Educación y la política educativa oficial.

Dicha discusión permitió aclarar fundamentalmente: El papel social del educador, la educación como factor de cambio social y político, el sentido social de la labor educativa, las relaciones del maestro con los diferentes estamentos educativos y en la crítica a la política educativa y la formulación de los lineamientos iniciales de una nueva educación, la cual plantea que "es necesario la generación de una corriente renovadora en el campo de la educación que, respetando los principios elementales de la democracia, vaya creando condiciones para la elaboración de una nue-

va concepción educativa que cuestione la actitud tradicional del educador". Esa nueva educación debe propender por "la recuperación de nuestros valores sociales y culturales lesionados por la dominación cultural extranjera", asegurando "el mejoramiento de las relaciones entre maestros estudiantes y padres de familia".

Con base en el análisis de los planes, programas y contenidos de la educación presentar alternativas que busquen una mejor educación, y para que FECODE exija al gobierno la integración de una comisión con participación del magisterio, que elabore una reforma educativa acorde con los intereses de la sociedad colombiana.

Para ello se propuso impulsar la conformación de un centro pedagógico que bajo la orientación del magisterio, se ocupara de recoger y sistematizar las experiencias e investigaciones de los docentes.

Estas consideraciones dieron lugar a la caracterización del maestro en forma integral: como trabajador afiliado a un sindicato, como profesional dentro del campo de la cultura y como ciudadano activo del país donde vive. "En su relación (con el pueblo) en la lucha por la liberación existen dos caminos: maestro ciudadano y maestro sindicalista".

Esta visión del maestro nos permitió comprender que no solamente

movimiento
pedagógico

debemos luchar por nuestros propios intereses sino que además es necesario involucrar a padres de familia y estudiantes en la lucha común por la educación.

LA DEFENSA DE LA EDUCACION PUBLICA

La aplicación práctica de esta nueva visión dio sus frutos con la realización del Primer Foro por la Defensa de la Educación en abril de 1982, el cual se constituyó en una valiosa experiencia, como una forma distinta de presión y movilización del magisterio, mostrando en la práctica la posibilidad real de luchar conjuntamente con los padres de familia y estudiantes. Y ayudó a mejorar nuestro conocimiento de la realidad regional y nacional.

Una experiencia similar había tenido lugar en Ipiales donde se libraba una lucha conjunta de profesores, padres de familia y estudiantes por la construcción del Colegio Ciudad de Ipiales. Este ejemplo nos sirvió para afrontar con éxito el paro regional del magisterio y la lucha contra el cobro de pensiones en los colegios oficiales que se quería implantar. Una vez adelantadas más de 60 reuniones con padres de familia y estudiantes de los diferentes establecimientos educativos, en las cuales expusimos claramente

los graves problemas de la educación, convocamos al Foro para defender nuestra educación. Más de 2.000 asistentes al evento debatieron frente a las autoridades educativas, a quienes se había solicitado su presencia, los problemas de la educación y sus soluciones inmediatas, entre los que se contaban los problemas propios del magisterio.

El Foro también sirvió para dar inicio a la organización de los estamentos básicos de la educación en un comité provisional que posteriormente se convirtió en la Asociación Nariñense para la Defensa de la Educación -ANDE. Con esta organización naciente nos propusimos:

- 1.- Oponernos al cobro de pensiones en colegios oficiales.
- 2.- Exigir solución a las peticiones presentadas por el magisterio.
- 3.- Conformación de comisiones mixtas para estudiar los problemas locativos y buscar sus soluciones.
- 4.- Comprometer al gobierno en el aumento del presupuesto educativo para el departamento.

Esta experiencia fue valorada por la Junta Directiva en los siguientes términos: "Debemos continuar dándole a la ANDE el valor que le corresponde como una entidad que será de enorme apoyo en la realización de

nuestras luchas reivindicativas". Varios municipios la acogieron reeditando los Foros y el mismo congreso de Fecode en Bucaramanga la adoptó como orientación nacional.

Otro aporte importante de esta nueva forma de lucha fue el mostrar la incapacidad de los gobernantes y el sistema para dar solución a los problemas de la educación y nos dio las bases para las luchas cívicas que adelantamos posteriormente.

"El magisterio ha sido un indiscutible motor en la gestación y mantenimiento de la lucha cívica, demostrando con su participación en los comités cívicos en los diferentes municipios, que se ha abierto una nueva etapa en la lucha sindical, en la cual el magisterio como gremio asume una lucha social que sirve para educar al pueblo sobre sus derechos, a la vez que educa al mismo gremio sobre la realidad que nos rodea".

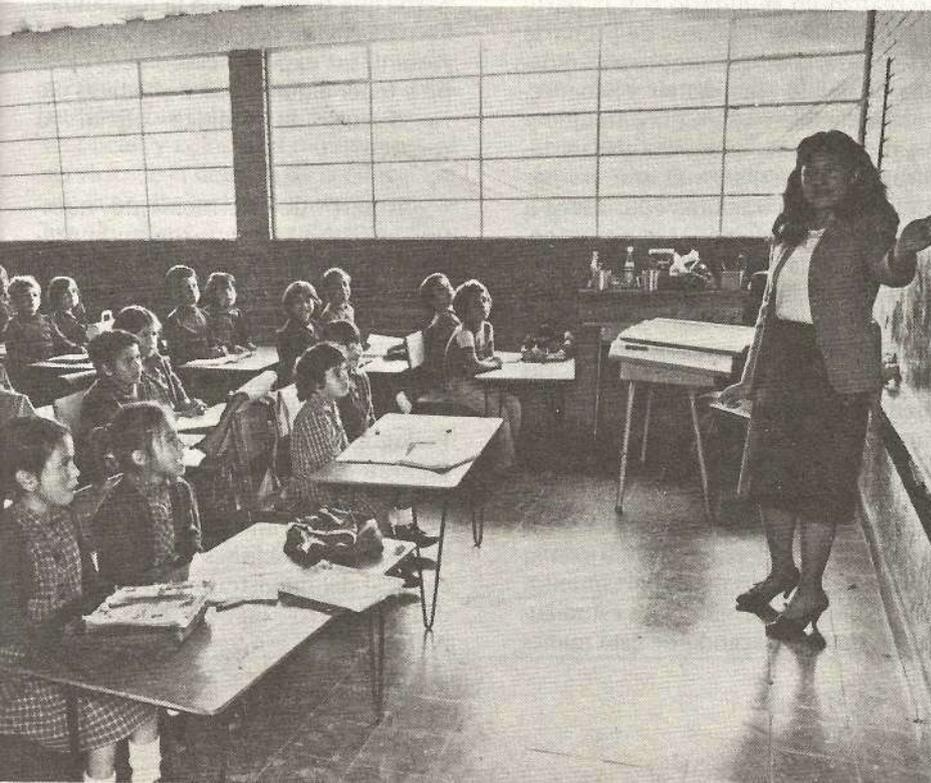
EL MAGISTERIO DE NARIÑO Y EL CONGRESO DE FECODE

Previamente a la realización del Congreso de la Federación abordamos la discusión de la temática pedagógica y el papel del maestro en la educación, tratando de concretar una síntesis de nuestras consideraciones, para ser presentadas nacionalmente.

Las conclusiones del congreso han recogido nuestros aportes, especialmente en lo relacionado con la caracterización de los maestros y su labor, contribuyendo así al igual que otras regiones del país a configurar una nueva política para FECODE. Todas las definiciones adoptadas allí, marcan una nueva época para el movimiento sindical del magisterio dada la magnitud e importancia de las determinaciones tomadas.

La decisión de crear el movimiento pedagógico en el seno de Fecode ayudó a dar un nuevo impulso a nuestro quehacer sindical y pedagógico, llevó a la creación de la comisión pedagógica en Nariño a mediados de febrero de 1983, la que cuenta ya con algunas realizaciones importantes a pesar de sus limitaciones.

El movimiento pedagógico propone una nueva concepción del quehacer educativo.



Al impulsar y apoyar el movimiento Pedagógico, FECODE pretende rescatar la educación pública como columna vertebral del desarrollo cultural del país y como pilar ineludible de la soberanía nacional.

ORGANIZACION DE LA COMISION PEDAGOGICA

Motivados por desarrollar las políticas trazadas por el Congreso en las condiciones concretas de nuestra región, lo primero que hicimos fue adoptar una organización básica para el trabajo y unos criterios que permitieran adelantar una efectiva labor. La organización tenía en cuenta la integración de dos directivos sindicales y varios compañeros de la base. Se eligieron tres cargos directivos (Coordinador, secretario y tesorero) y se conformaron internamente subcomisiones de estudio especializadas. Esta organización que hasta el momento se mantiene ha servido para adelantar distintas actividades tanto de estudio como de difusión y motivación del Movimiento Pedagógico.

Los criterios fundamentales que orientan el trabajo de la Comisión Pedagógica son:

A.- Amplitud y funcionamiento democrático, permitiendo la libre expresión de las distintas posiciones.

B.- Vinculación con las luchas del magisterio y del pueblo, teniendo como marco de referencia las determinaciones y conclusiones de Asambleas sindicales y del Congreso de Fecode.

C.- Permanente relación y coordinación con la Junta Directiva del sindicato.

D.- Autonomía interna para el nombramiento de delegados a eventos nacionales; en la relación con entidades de el sector educativo y en las actividades a realizarse, siempre que no interfieran con las tareas sindicales.

E.- No contraponer el cumplimiento de la labor docente con las actividades de la comisión. Para nosotros ser buen maestro es ser también buen luchador.

REALIZACIONES

En el corto tiempo de funcionamiento de la Comisión podemos mostrar algunas actividades importantes:

1.- Estudio colectivo de la política educativa oficial y los fundamentos del Movimiento Pedagógico.

2.- Realización de la propuesta "Cátedra por Nariño" como una contribución del Magisterio a la lucha cívica y como un medio para ejercer en la práctica la libertad de cátedra, mediante el conocimiento de la realidad regional y nacional. Para la elaboración del plan de trabajo a adelantar, se realizó un seminario con la participación de compañeros de primaria y secundaria de distintas especialidades. Su objeto era orientar y hacer recomendaciones sobre el contenido y los mecanismos que permitieran dedicar una semana en el año escolar en los establecimientos educativos a difundir la problemática social y económica de la región, sus potencialidades y recursos desaprovechados, por la incapacidad del sistema socioeconómico imperante en el país. Se vio que era posible enfocar esta actividad mediante la correlación entre las distintas áreas de estudio.

Como parte de las actividades de la cátedra por Nariño, la comisión organizó un concierto didáctico con la Banda de músicos del departamento, especialmente dirigido a los estudiantes de Pasto, buscando de esta mane-

ra contribuir al rescate de nuestros valores artísticos.

3.- Participación de la comisión en los cursos de capacitación que se dictan en época de vacaciones. Nuestro propósito es llegar a un buen número de compañeros maestros para compartir con ellos mediante charlas dirigidas, talleres etc., nuestras inquietudes en el campo pedagógico aprovechando un corto tiempo que el CEP nos ha cedido.

4.- Organización de un seminario sobre historia regional el cual pretende ser un evento anual para discutir las bases de nuestra cultura, los orígenes de nuestros problemas y las perspectivas futuras de las luchas populares, además de proporcionarnos nuevos elementos para la enseñanza de la historia.

5.- Reuniones sectoriales con compañeros que trabajan con la modalidad Escuela Nueva que tuvieron como fin resumir las experiencias en ese campo y tener algunas bases objetivas para discutir la política oficial al respecto.

A partir de este momento, nuestras energías se centraron en la preparación de la XIV Asamblea general de SIMANA realizada en Pasto durante los días 6, 7 y 8 de febrero de 1984. La cual tuvo como objetivo central dar un nuevo impulso para consolidar y ampliar el movimiento Pedagógico a nivel departamental, crear mecanismos que permitieran hacer más permanente el trabajo y avanzar hacia una mayor comprensión de las relaciones entre la lucha sindical del magisterio y la reflexión del maestro en su que hacer pedagógico.



Una realidad que atraviesa la educación pública.

En este sentido la Asamblea tomó determinaciones de gran importancia como son: Afirmar los logros teóricos y prácticos del Movimiento pedagógico regional; propender por que el magisterio afronte decididamente con posiciones claras y propuestas concretas la política educativa oficial y colocar el movimiento al servicio de la defensa de la educación pública y las luchas populares; oficializar la estructura organizativa adoptada por la comisión; encargar a la comisión pedagógica de la educación sindical y política del magisterio y la realización de actividades de tipo cultural y artístico; realización de un seminario pedagógico anual para tratar los problemas de este campo a nivel departamental (al cual asisten los responsables de asuntos pedagógicos elegidos por los comités sindicales en cada municipio) y la realización de ta-

lles con compañeros que trabajan en escuelas nuevas, escuelas experimentales, jefes de núcleo etc. Convocar el II foro regional por la defensa de la educación pública y participar activamente en el foro nacional convocado por Fecode; continuar impulsando la cátedra por Nariño en todo el departamento y crear mecanismos adecuados de información.

PRIMER SEMINARIO PEDAGÓGICO DEPARTAMENTAL

En desarrollo de las conclusiones de la XIV asamblea, se realizó durante los días 27 y 28 de abril de 1984 el primer Seminario Pedagógico departamental con la asistencia de 162 delegados de los diferentes municipios, y la participación de delegados del CEID e invitados especiales.

El seminario abordó en esta ocasión temas como: Tecnología educativa y reforma curricular, escuela nueva, mapa educativo, plan de fomento para la educación rural y fundamentos y propósitos del Movimiento pedagógico; los cuales se convirtieron en los ejes de discusión de los asistentes en los dos días de trabajo. Dicha temática obedeció a las necesidades planteadas por el magisterio en anteriores asambleas generales de Simana.

El evento alcanzó a nuestro juicio los siguientes objetivos:

- 1.- Nos hicimos a una información básica sobre la problemática educativa y el movimiento pedagógico al tiempo que adoptamos unas posiciones y criterios iniciales al respecto; es decir estamos en condiciones de buscar la continuidad del estudio y la discusión en cada uno de los municipios.
- 2.- Las discusiones se adelantaron con una metodología que tiene en cuenta la participación activa del magisterio, la cual se debe perfeccionar y desarrollar en adelante.
- 3.- Acordamos unas tareas mínimas que permitan la masificación del Movimiento Pedagógico en todo el departamento.

Entre las tareas acordadas destacamos las siguientes:

A.- Conformar definitivamente los equipos de trabajo pedagógico en cada municipio, estrechamente ligados a los comités sindicales, encargados de coordinar el trabajo pedagógico en cada localidad en permanente contacto con la comisión pedagógica regional.

B.- Avanzar en el análisis y discusión de la política educativa oficial principalmente en las reuniones sectoriales.

C.- Continuar con la participación de la comisión en los cursos de capacitación del magisterio.

D.- Investigar nuestra realidad local, regional y nacional como base de una educación acorde con las necesidades sociales; en ese sentido se recomienda la apropiación por parte del magisterio del planeamiento institucional, adelantar la cátedra por Nariño y motivar la participación activa del magisterio en el movimiento cívico popular.

E.- Realización de foros locales por la defensa de la educación como preparación al segundo foro regional.

Con lo expuesto intentamos registrar los avances en nuestro trabajo para que sirvan en alguna forma como experiencias en el desarrollo del Movimiento Pedagógico. También queremos mostrar que aún nos queda mucho por hacer en este campo, especialmente en la masificación real del Movimiento, en lograr una participación más permanente y efectiva del magisterio y en sentar las bases para continuar con las tareas que nos impone su desarrollo futuro.

Esperamos contar también con las experiencias de otras regiones a través de la Revista, para que esta se convierta en un canal de comunicación y medio de difusión de importantes contribuciones en el propósito de constituir en verdadero movimiento pedagógico amplio democrático y patriótico como lo acordó el Congreso de Fecode. ■

EL MAESTRO MARGINAL UNA HISTORIA POR ESCRIBIRSE

PATRICIA CALONGE*

HUMBERTO QUICENO*

La marginalidad ha sido definida como un fenómeno configurado a partir de una exclusión del individuo de la producción. Pero esta definición es restringida pues ella puede abarcar otras formas de exclusión. Podría afirmarse que la marginalidad es un fenómeno que, por sus características, es discordante y en ocasiones resistente, con respecto a ciertas normas que define los valores socialmente aceptados. Las características, en este caso pueden ser tanto la exclusión de la producción como la exclusión de carácter ideológico o sea el estigma.

Un ejemplo de marginalidad en las sociedades capitalistas lo constituye el ejército de desempleados. (1). Marginal es el individuo que se convierte en elemento contestatario de la concepción de la vida y del mundo que rige en una sociedad, rechazando ciertos valores que son relativos, pero que han sido definidos como absolutos e inmodificables, poniéndolos en tela de juicio y asumiendo formas de vida diferentes a las imperantes. Es igualmente aquel a quien se llama "anormal", definido así a par-

tir de una forma determinada de pensarse la normalidad. Su exclusión o rechazo se produce en función de diferencias físicas o síquicas las que le impiden participar tal como lo definen las reglas sociales. El ser marginal también se define por el hecho de poseer o no cierta educación y cultura que expresen ciertos valores legitimados socialmente.

Clasificaciones igualmente discriminatorias permiten considerar como marginales a quienes por razones raciales, políticas culturales o sexuales son considerados "diferentes". Entre estos, se encuentran algunos grupos

(1) CF. Basaglia Franco, Basaglia Franca, La Mayoría Marginada. Editorial Laia. Barcelona 1.977.

* Licenciada en Educación. Maestría en Sicológica de la Educación. Universidad de París VIII. Profesora del Departamento de Currículum. Facultad de Educación Universidad del Valle.

* Licenciado en Español y Literatura, Universidad de Antioquia. Investigador Proyecto Interuniversitario "La historia de la práctica pedagógica en Colombia" Profesor del Departamento de Currículum. Facultad de Educación. Universidad del Valle.

étnicos, los homosexuales, los expresidiarios, los hippies, y algunos intelectuales.

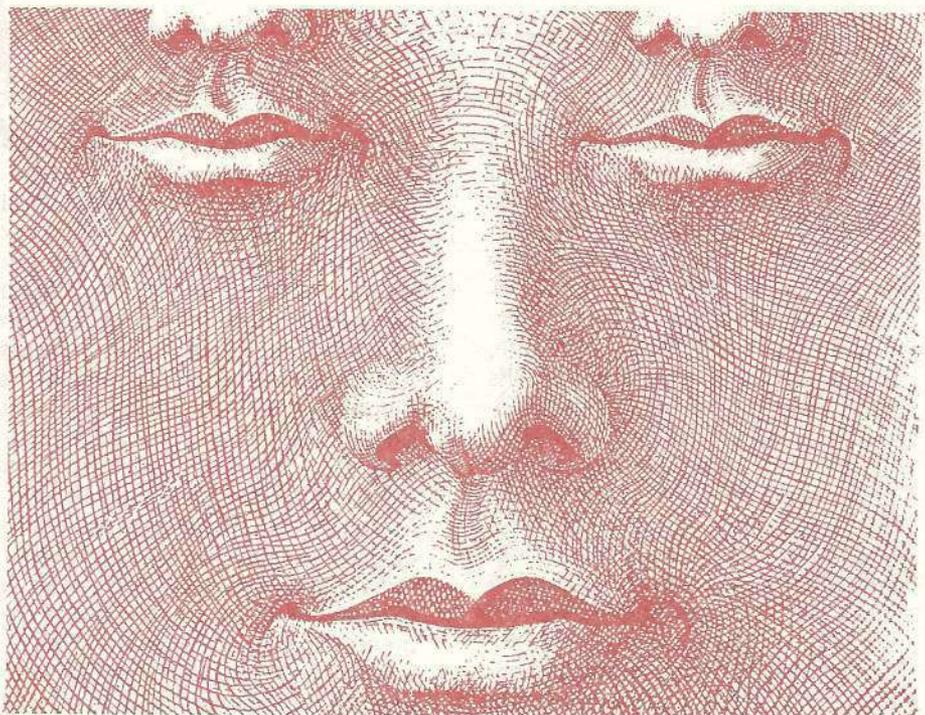
Muchas de estas situaciones adquieren el carácter de estigmas por el señalamiento de que son objeto en una sociedad. Vivirlas, afrontarlas significa llevar una marca, la cual en ocasiones se lleva como una afrenta y en otras se asume. De cualquier manera, el concepto de marginalidad hace referencia a situaciones de opresión en las cuales se expresan de alguna manera resistencias que en ocasiones se concretan en luchas más o menos organizadas. Incluye por igual tanto a quienes se han detenido a pensar su situación de marginales como a quienes nunca lo han hecho. La marginalidad así entendida es pues el efecto de condiciones sociales y políticas, e implica para el que está al margen ser objeto de una discriminación.

Este artículo tiene por objeto centrarse en el análisis en un tipo de marginalidad: **Aquella que se ha dado y continúa dándose en el Magisterio colombiano** intenta comprender y explicar porque razones llega a ser marginal un maestro; cómo se expresa esta condición y cómo el serlo puede posibilitar y generar prácticas que en sus formas de expresión son diferentes a las formas tradicionales de enseñanza.

Decimos **maestros marginales** en la medida en que han sido voces, presencias diferentes, en tanto han luchado, se han debatido por actuar en forma distinta a la establecida.

En Colombia, la historia del magisterio, es la historia de las imposiciones desde el Estado, de sometimientos culturales y sociales. Podemos sin embargo hablar de dos formas distintas de asumir el magisterio: **la institucional y la marginal**, sobre la historia del magisterio institucional hay investigaciones ya finalizadas o en curso (2). Sobre el marginal poco o nada se conoce. Su historia está por escribirse...

El maestro marginal ha logrado elaborar un saber diferente al oficial.



Este saber se ha ido configurando en la experiencia y ha sido un instrumento en sus luchas. Se conoce mínimamente sobre la existencia de este saber que ha coexistido con el saber oficial. ¿Cuáles son entonces ese otro saber y ese otro maestro que han existido en las sombras, sin posibilidad de hablar o en la eventualidad de ser oídos?

La historia que queremos empezar a consignar habla de un maestro que ha pensado y piensa su condición de sometido. Junto a él a coexistido un maestro que no la piensa pues ella está por fuera de toda crítica. Al maestro que busca la transformación de su condición lo definen como marginal. Lo es en la medida en que expresa inconformidad con las normas impuestas por la institución, en que desea romper con ciertas tradiciones, en que trata por todos los medios de crear y poner en práctica formas de enseñanza diferentes que permitan el reconocimiento de la diversidad asumiendo una pedagogía plural y abierta tal como la entiende Octavia Paz: "En términos estéticos la pluralidad es riqueza de voces, acentos, maneras, ideas y visiones; en términos morales, la pluralidad es tolerancia ante la diversidad, renuncia al dogmatismo y reconocimiento del valor úni-

co y singular de cada obra y de cada personalidad. Pluralidad es universalidad y universalidad es reconocer la admirable diversidad de los hombres y de sus obras." (3)

El testimonio de muchos maestros, aunque no constituyan un grupo numeroso dentro del magisterio colombiano, ha producido un saber que no ha sido legitimado como oficial y que ha llegado a generar prácticas que por sus características mal podríamos calificar de normativas. Hablamos, claro está, de ciertas prácticas que conciernen solamente a una minoría.

Frente al maestro sometido, conforme, respetuoso, siempre discriminado e ignorado ha coexistido uno que se rehusa, que critica, que reflexiona, acusa, que, en una palabra no acepta ser un sometido aunque sobre él pese una tradición de conformidad. Es el maestro que asume la enseñanza por medio de preguntas, que po-

(2) Cf. Documentos producidos dentro del marco del proyecto de investigación La Historia de la Práctica Pedagógica en Colombia. Proyecto interuniversitario: U de Antioquia, U. del Valle y U. Pedagógica Nacional.

(3) Echeverry Alberto. "Hacia una pedagogía plural y abierta" en Revista de Estudios Educativos #1, I Semestre de 1983, pag. 59.

ne en cuestión la naturaleza misma de su oficio. Este maestro piensa su práctica, intenta no ser un transmisor de saberes y comportamientos, ni un reproductor, trata por el contrario de situarse por fuera de este círculo vicioso; intenta ser un creador, un artesano de su saber, un ser diferente, una rueda que gire por sí misma. Es el individuo que reconoce que no todo se puede enseñar en la escuela y que lo esencial sobre la vida se aprende por fuera de la escuela y a pesar de ella. El maestro marginal no ha dependido de los textos oficiales, por el contrario ha escogido ser la palabra que se pronuncia por primera vez, como aquella maestra que en un pueblo perdido del Valle enseña por medio de coplas. Ese maestro diferente ha escogido ser el deseo no reprimido, la soledad de la enseñanza. Ha comprendido que debe ponerse en la posición del otro para escuchar para estar atento a todo tipo de preguntas, así no pueda responderlas todas, para por fin convertirse en alumno, siendo adulto sin dejar de ser niño, creyendo en la verdad sin reprimir la mentira, permitiendo el amor pero igualmente el odio.

Hablamos de un maestro que piensa, aquel en el que el pensar deviene en búsqueda incesante, expresada en preguntas pero también en realizaciones, algunas calificadas desde el punto de vista oficial como locuras. Es tal caso de una maestra que inventó una nueva forma de enseñar a leer y a escribir a sus alumnos utilizando en vez de cartillas los impresos que habitualmente se encuentran en las calles y en las casas. Hay otros maestros que aman la literatura, la poesía la mitología, la astronomía y que han dejado huella en sus alumnos comunicándoles su amor por un Antonio Machado, un Mayakovsky, un Prevert. Así tenemos por ejemplo a un maestro del Cauca dedicado a recopilar la tradición oral de la región con la colaboración de sus alumnos.

Este tipo de prácticas ha recorrido y recorre los pasillos de algunas escuelas colombianas. Supone la existencia de maestros a quienes les parece difícil enseñar pero que todavía les parece mucho más difícil aprender. Aquellos que de muchas formas

posibilitan el dejar aprender, que saben dejar aprender y que además saben hacer desear intensamente el aprender. El maestro marginal tal vez reconoce las limitaciones que tiene su trabajo. Quizá piense que con ello no van a lograr cambios sustanciales en la enseñanza pero de todas maneras lucha tenazmente, se inquieta tal vez pensando como lo afirmaba David Cooper que "la esperanza debe tener una oportunidad ulterior, otra ocasión"(4). Sabe que no puede transformar la escuela desde el aula pero quiere que su opción sea la de formar individuos capaces de pensar por sí mismos, dedicados como tan bellamente dice Sábato a asumir "la cultura como aventura del pensamiento y de la imaginación". (5)

La experiencia marginal, tal y como se presenta, puede expresarse a través de situaciones que revisten características diferentes:

1) Es una experiencia que se traduce empíricamente. En ella no hay elaboración teórica. Así, por ejemplo, una idea, una palabra, pueden surgir del contacto con la realidad. Un maestro puede aprender a educar un niño de manera diferente a la tradicional, sencillamente porque lo a visto hacer o porque tuvo una intuición. Puede reaccionar no reprimiendo a un niño porque considera que el castigo no es conveniente, no porque sepa las implicaciones de una acción de éstas, sino porque simplemente no está de acuerdo.

2) En otra situación distinta a la anterior el maestro no sabe ya por intuición sino porque tiene una mayor elaboración, producto de establecer relaciones entre distintos elementos. El conocimiento que se da es de carácter práctico. Se pasa de nociones elementales, de intuiciones a elaboraciones más acabadas que llamamos conocimientos. Estas se constituyen en el saber del maestro aunque este no consiga todavía una explicación muy elaborada sobre ellas.

3) Existe finalmente la experiencia de aquellos maestros que asumen ciertas posturas producidas como expresión de un proceso racional mediado por el planteamiento de ciertas

preguntas, la búsqueda de sus respuestas y el permanente cuestionamiento de las prácticas pedagógicas.

En Colombia algunos maestros han podido conocer y practicar por fuera de los modelos pedagógicos educativos dominantes. El maestro que tiene vigencia actualmente en nuestro país es aquel que trata de reproducir el texto, de reproducir el pensum, de reproducir los saberes que le fueron transmitidos en su formación como educador. Al maestro de hoy se le ha enseñado a trabajar con objetivos y en su afán de hacer coincidir los objetivos definidos por un libro, una unidad o una lección con el comportamiento del alumno, termina desconociendo lo que realmente a este le interesa. Este maestro ha sido definido por los programas del Ministerio de Educación como un administrador del currículo y todo está preparado para que se comporte como tal. En su trabajo debe enfrentarse a paquetes instruccionales, a unidades, a formas de trabajo, a modelos cuyos fundamentos están tomados del conductismo y de la tecnología educativa. (6)

Si existen maestros marginales es precisamente como redacción frente a las medidas tomadas por el Estado con relación a la enseñanza. Tenemos, por ejemplo, el caso de la elaboración de reformas a los programas, las cuales introducen cambios en la educación que son lesivos tanto para los alumnos como para los maestros. La reforma curricular elaborada por el Ministerio de Educación en los últimos años es una prueba de esto. (7). Ha despertado resistencias y crí-

(4) Cit. por Basaglia, Franco y Basaglia Franco en La Mayoría Marginada, op cit. pag. 137.

(5) Sábato, Ernesto. Apologías y rechazos. Editorial Seis Barrial Barcelona. 1979. pag. 79.

(6) Esta caracterización del maestro, por demas somera, se hace tomando como base el artículo de Mockus Antanas et col, la Reforma Curricular y el Magisterio. Ponencia presentada al XII Congreso de Fecode.

(7) Un buen análisis, bastante detallado, sobre la Reforma Curricular está consignado en Mockus, Antanas et col. Ibid.



ticas por parte del magisterio que "se expresan, en el caso del maestro por ejemplo, cuando este se limita a cumplir con las formalidades que acompañan la reforma mientras que en clase sigue enseñando "a su manera". Incluso maestros que intentan seguir los nuevos programas deciden en cierto momento regresar a su anterior forma de trabajo por cuanto ésta resulta mejor desde su punto de vista. Este tipo de "apreciación subjetiva" ha sido blanco de múltiples críticas por parte de la tecnología educativa." (8)

Las experiencias de maestros marginales han estado por el contrario fundamentalmente dirigidos a valorizar saberes, nociones, conocimientos, posiciones que la institución escolar y la enseñanza tradicional desconocen permanentemente. Están sobre todo enfocadas a impulsar y a realizar ciertas prácticas que permiten el desarrollo de todas las posibilidades de expresión del niño y en donde se privilegia el libre juego del principio del placer. Esta actitud, embrio-

naria por cierto, todavía al margen, ha querido destacar y valorizar el placer. Los maestros muchas veces se habrán preguntado si la alternativa es placer o realidad. Es posible mostrar a partir de ciertos indicios y testimonios que algunos han entendido al niño no sólo como comportamiento sino que también como deseo, pensando la infancia en relación con el inconsciente. Aunque el maestro no ha sido formado en el psicoanálisis, su experiencia le permite en algunas ocasiones adquirir ciertas nociones empíricas que le han ayudado a transformar su percepción de la infancia. "Yo enseño lo que a mí me han enseñado, además no tengo interés en cambiar. Tampoco me pidan que enseñe otras cosas porque no las conozco", decía un maestro en un seminario sobre la lectura y la escritura. Pero junto a este reconocimiento había otro expresado en estas palabras: "Todas las cosas que he oído decir aquí no me son enteramente nuevas porque ya las había pensando y por eso he

ido cambiando casi que adivinando".

Aquí tenemos dos maestros que tienen formas distintas de relacionarse con la enseñanza. Uno que afirma la tradición, lo oficial y otro que está en el borde de otro saber. El primero es el maestro que se reconoce en lo que enseña, en los libros, en los manuales de pedagogía, en las metodologías de enseñanza, en la disciplina para educar. Es un maestro prefigurado en un todo por la institución, es su más fiel representante. El otro maestro, en cambio quiere ensayar, innovar, a pesar de que al poner en práctica lo que piensa puede ser cuestionado por sus compañeros de trabajo, sus alumnos los padres de familia o la propia institución escolar.

En síntesis, el maestro marginal es el que intuye que el niño es un creador, que produce ideas nuevas, que permite la crítica y que de alguna manera rompe y transgrede la normatividad pedagógica. El maestro marginal es aquel que no tiene reparos en aceptar que hay muchas cosas que no conoce, que está siempre dispuesto a aprender. En estos procesos los conceptos se reevalúan, ciertos saberes que la institución escolar excluye cobran forma y se valorizan, el lenguaje recobra su sonido, el conocimiento se transforma y las puertas de las escuelas se abren de par en par a la literatura, a la escritura, a la imaginación, al juego, a la no segregación ni por sexos ni por edades.

Estas experiencias, aunque incipientes, forman parte de un hecho esencial que las caracteriza: su marginalidad. Privadas de esta característica, serían una parte más de lo institucional, un intento por reformar y no por transformar, por repetir y no por crear. En esta dirección creemos que el maestro y su práctica pedagógica podrán lograr sus desarrollos históricos y culturales con avances eficaces en el terreno de la ciencia, y la aceptación de nuevas formas de vida de tal forma que un día, el pensamiento y la vida sean el propio rostro del maestro. ■

(8) Ibid, pag. 25.

LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA EN LA SECUNDARIA

CESAR A. VERA G.*

El espacio creado por el Movimiento Pedagógico en torno a las orientaciones y calidades de la educación pública en el país plantea la necesidad de examinar el estado actual de la enseñanza de las ciencias sociales anivel secundario y el papel que éstas cumplen en la formación de una conciencia crítica y científica sobre la realidad del país. Particularmente la enseñanza de la historia ha sido objeto de encontradas opiniones las más de las veces sobre su papel ideológico y político, dejando de lado sus aspectos metodológicos y de contenido.

UN DESFACE NOTORIO

Es lugar común para los investigadores y docentes hablar de una "Nueva historia de Colombia", concepto que engloba los trabajos producidos a partir de la década de los setenta, los cuales abandonaron el enfoque académico tradicional y se orientaron hacia el análisis y crítica de los hechos económicos y sociales, superando la simple "relación fiel y ordenada" de hechos políticos y militares y la consiguiente exaltación de los héroes, caudillos militares y gobernantes.

Fue una larga espera la que tuvieron que experimentar los estudios históricos en nuestro país para que surgiera una nueva tendencia y una nueva generación de historiadores. Hasta la segunda mitad del presente siglo la historiografía estaba "dirigida a novelar candorosamente los hechos históricos, a enmarcarlos dentro del servicio político inmediateista o a enfocarlos a través de visiones ro-

mánticas que no iban más allá de dividir la historia entre héroes y villanos"^{1/}. Como lo dijo acertadamente Balzac "la historia al servicio del Delfín".

Esta transformación en los estudios históricos del país se inició con los trabajos de Indalecio Liévano Aguirre, Luis Eduardo Nieto Arteta, Ospina Vásquez, Guillermo Hernández Rodríguez, Darío Mesa, entre otros, dando forma a una innovadora tendencia que abandonó los viejos esquemas y superó el estrecho horizonte de la narración lineal de hechos exclusivamente políticos y militares. Esta labor creó las condiciones para el surgimiento de una nueva generación de historiadores como Tirado Mejía, Jorge Orlando Melo, Germán Colmenares, Gonzalo Sánchez, los cuales no solo realizaron una reinterpretación de los hechos históricos, sino que le dieron a la historia una nueva base científica y metodológica, ampliando de paso el horizonte temático de la investigación histórica.

La historia apologética y valorativa que con tanto ahínco y dedicación prohicieron defendieron las academias regionales y Colombiana de Historia, ha sido seriamente cuestionada y sus artífices comienzan a reconocer los logros y consistencia de las recientes concepciones de la nueva historia.

Pero este salto hacia adelante, a pesar de muchas opiniones contra-

* Licenciado en Historia. Universidad del Rosario. Investigador del Centro de Investigaciones de la U. Pedagógica.

historia
y educación

rias, no ha representado un enfrentamiento dogmático entre tradición versus innovación. "Su ruptura crítica está lejos de ser una postura dogmática, una visión romántica o una formulación panfletaria"^{2/}. La Nueva Historia, no obstante lo polémico de su término, vino a suplir un vacío que se estaba evidenciando desde tiempo atrás, y permitió la oxigenación y la apertura de nuevos rumbos en el estudio e investigación de nuestro devenir histórico. Lo paradójico es que apesar de los cambios operados en la historiografía y los abundantes trabajos producidos en los últimos años, en la enseñanza de la historia en las escuelas secundarias sigue predominando la concepción académica y tradicional, lo cual en parte se explica por la formación que continúan recibiendo los futuros profesores de historia, con arcaicos programas y metodologías que no los capacitan en forma eficiente para una renovada enseñanza y menos aun para el desarrollo de mínimas tareas investigativas.

Sobre lo anterior y la contribución que traería una mejor formación de los profesores e investigadores anota Jorge Orlando Melo: "Aunque los estudios han sido organizados como es lógico, teniendo en cuenta las exigencias de la formación de profesores de enseñanza secundaria y su orientación ha dejado de lado la preparación de los estudiantes para las tareas de investigación, es indudable que la preparación de los docentes especializados, que hayan tenido un contacto relativamente serio con las obras fundamentales de la historiografía y hayan hecho por lo menos algunos esfuerzos de trabajo metódicamente orientado en el estudio de la historia, debe contribuir a la formación de un público más exigente"^{3/}.

Igualmente resulta paradójico el fenómeno que se sigue observando en la educación secundaria en la cual se continúa impartiendo la enseñanza con apoyo de los tradicionales textos escolares, cuya aplicación limita y obstaculiza el sentido crítico de los estudios y fomenta la abulia investigativa.



Pese a los avances de la Nueva Historia, la enseñanza tradicional predomina en la secundaria.

LOS TEXTOS Y LA ENSEÑANZA: UNA MUTUA COMPLICIDAD

En nuestro sistema educativo existe la falsa concepción según la cual el catedrático debe disponer para su desempeño cotidiano de un "texto guía". La actividad en clase y fuera de ella está orientada y programada en función de este recurso pedagógico de limitada eficacia. Este trabajo rutinario y pasivo, "sedentario oficinesco y de papeleo, trabajo a realizar con las ventanas cerradas y las cortinas echadas"^{4/} es el predominante en el que hacer de la mayoría de los docentes de historia.

Tomando como base los manuales de historia de Colombia a nivel secundario existentes en la actualidad y el trabajo de investigación sobre los textos escolares realizado por Benjamín Álvarez, veamos cuáles son las implicaciones del "textocentrismo" en la metodología y enseñanza de la historia en el nivel secundario.

La mayor parte de los textos de historia en circulación están orientados a relatar y destacar hechos políticos y militares, dejando en un plano totalmente secundario los aspectos económico sociales y culturales, de indiscutible mayor relevancia en la necesaria tarea de dar un enfoque analítico y científico a la investigación y enseñanza de la historia. "Los temas políticos y militares constituyen el hilo conductor de la narración histórica de todos los libros estudiados, a

(1) Trujillo Muñoz, Augusto. "A propósito de la Nueva Historia." El Tiempo, Lecturas Dominicales. Enero 16 de 1983, página 12.

(2) Ibidem

(3) Melo, Jorge Orlando. Los estudios históricos en Colombia; situación actual y tendencias predominantes. Ensayo publicado en "La Nueva Historia de Colombia." Biblioteca Básica de Colcultura, Tomo 18, página 57. (su-brayado nuestro)

(4) Febvre, Lucien. "Combates por la Historia". Editorial Ariel, Barcelona, 1974 página 19.

ellos se dedica el 63.4 de los contenidos".5/

Este tipo de conocimiento no posibilita la adquisición de conocimientos y elementos que orienten al alumno hacia la adquisición de una postura crítica frente a los hechos históricos y su influencia presente o para adquirir hábitos de lectura e investigación. Sobre el particular el trabajo de Benjamín Álvarez concluye que el 90% de los ítems de evaluación de los textos de Historia se limita a comprobar el conocimiento y la comprensión y el 10% a la medición de las "destrezas de investigación tales como: observación y descripción de fenómenos sociales, clasificación, reconocimiento de problemas, localización de información, identificación de hechos centrales y supuestos, formulación de hipótesis, elaboración de modelos teóricos y aplicación de la teoría a otros casos.6/

Por un lado se transmiten unos contenidos cuya importancia y utilidad son discutibles y por el otro se omiten las posibilidades de estimular en el estudiante una conciencia crítica y la formación de un espíritu investigativo, perpetuándose la mediocridad y la apatía tradicional de los estudiantes por el conocimiento de la historia.

No se trata obviamente de plantear como solución la utopía de que todos los estudiantes y docentes de historia se conviertan de la noche a la mañana en investigadores. El problema radica principalmente en la inexistencia de hábitos de lectura e investigación, lo cual ha sido uno de los factores, entre otros, que explican el bajo nivel académico que aqueja la educación secundaria.

Ahora bien, ¿por qué no se lee en nuestro ámbito educativo, no obstante la hermosa afirmación de Borges sobre "la lectura como fuente de felicidad posible y fácil"? Para este interrogante hay numerosas respuestas, una de ellas afirma: "No se quiere leer, no se lee porque leer ha significado por muchos años recibir mensajes carentes de interés y de motivos atractivos".

Para el caso de la enseñanza de la historia existe una mutua compli-

cidad entre el texto, el docente y el alumno, que les impide ampliar su perspectiva creando un clima de mutuas comodidades. Todo el trabajo académico del docente se limita a realizar una práctica verbalista de exposición de los contenidos, signado por la orientación y orden cronológico del texto; los alumnos asumen una actitud receptiva y pasiva, limitándose a tomar nota de la verdad revelada en boca de sus maestros y a "complementarla" con el contenido del texto, sin posibilidad de consultar otras fuentes o interpretaciones.

No se contrastan autores, no se realiza ningún trabajo que exija acopio de materiales, rara vez se va a la biblioteca o se fomenta el análisis crítico de los contenidos. Contrasta esta metodología y orientación en la enseñanza de la historia con las recomendaciones de estudiosos del tema: "La enseñanza de la historia, para su misma eficacia, debe basarse sobre documentos, sobre la reproducción de fuentes y de todo el material que pueda servir para enseñar cómo trabaja lo histórico y sobre ensayos y monografías que traten desde diversos puntos de vista y distintos ángulos los diferentes aspectos del desarrollo de las civilizaciones: las ciencias, las técnicas productivas, las relaciones sociales, la organización política, el derecho, las costumbres, la religión, el arte, la filosofía, la medicina e inclusive la organización militar".

"La escuela de los libros de texto es siempre una escuela autoritaria. En primer lugar comunica un saber y lo impone, hace obligatoria una verdad".

El alumno, al no tener otra visión o tratamiento de los hechos históricos asume como verdad revelada lo planteado por un solo autor a través de los textos de enseñanza y/o la palabra de su maestro, situación que se agrava si tenemos en cuenta que la mayoría de los textos no son el resultado de una investigación rigurosa y sistemática. "El modo de trabajar con fuentes originales de los estudios históricos no constituye una parte integral de los libros de texto de historia de Colombia".8/

Rara vez el autor realiza trabajo

de archivo o de hemeroteca, los autores se limitan a "ampliar o actualizar" anualmente los contenidos, pero la filosofía y la orientación de los textos continúa sin modificaciones sustanciales.

No es aventurado afirmar que la enseñanza de la historia se encuentra en un mal momento. La intensidad horaria ha sido recortada, el docente carece de la formación y los recursos necesarios para una actualización en su labor y el trabajo fuera del aula es prácticamente inexistente. No se estimula la fundación o el fortalecimiento de centros de investigación histórica.

Para empezar a superar la crisis por la que atraviesa la enseñanza de la historia en la educación secundaria es urgente reformar los actuales programas académicos, cuya rigidez normativa y metodológica unida a la limitada intensidad horaria impiden un mejoramiento cualitativo de esta importante área de formación.

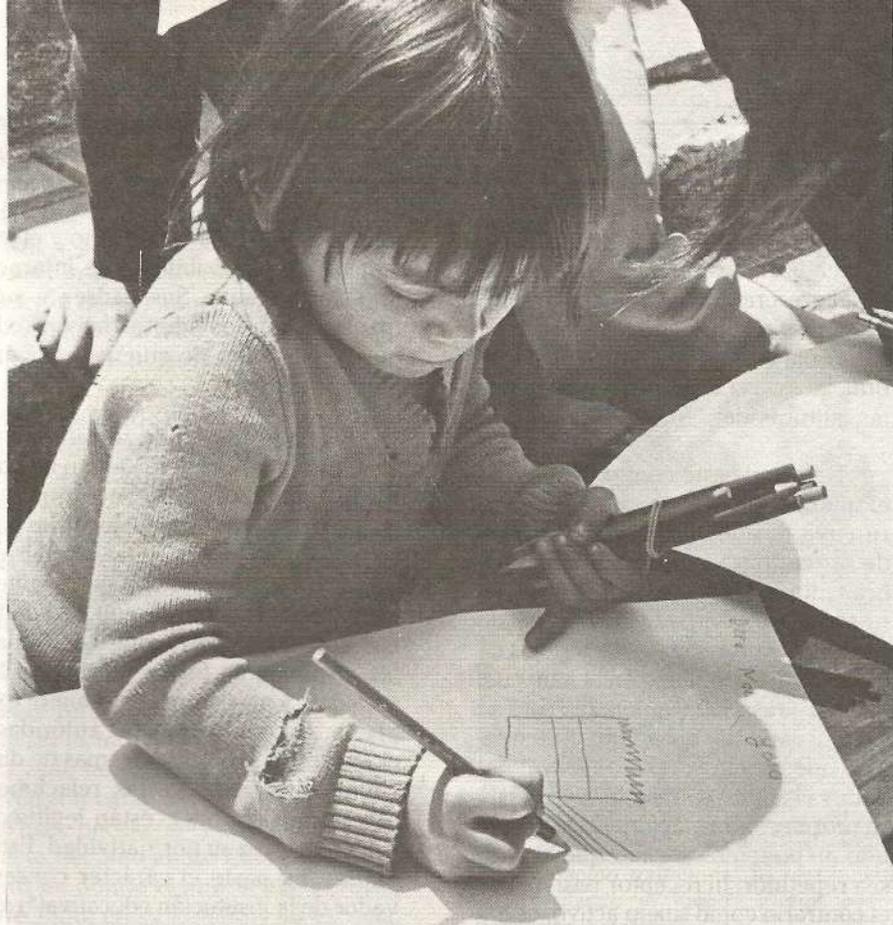
Así mismo, es necesario la realización de investigaciones que evalúen los contenidos y la calidad de los textos de enseñanza de la historia en circulación. Es ineludible emprender un gran esfuerzo a fin de que la lectura se convierta en hábito cotidiano de los docentes y sus discípulos. Para lograr un ambiente de reflexión crítica en la búsqueda de nuevas alternativas metodológicas y de orientación a la enseñanza de la historia es esencial un efectivo compromiso de los docentes con el movimiento pedagógico en que está empeñada la Fecode, el cual ha creado el espacio y el ambiente necesario para que los docentes de historia inicien un examen de su quehacer y la orientación actual de los programas con miras a su reformulación, para que la filosofía y los lineamientos que los inspiren rompan con los actuales esquemas tradicionales y la enseñanza de la historia logre cumplir sus propósitos.■

(5) Álvarez, Benjamín. Aportes a la Investigación sobre Textos escolares. Revista EDUCACION HOY No. 28, página 15.

(6) Ibídem

(7) Bini, Giorgio. Contra el libro de texto. Ensayo publicado en "Los libros de texto en América Latina". Editorial Nueva Imagen, México, 1977, página 47.

(8) Álvarez, Benjamín. Op. cit., página 12.



ACERCA DE LA EDUCACION DE LA INFANCIA

JOSE A. MUÑOZ M.* JULIA INES LANDAZABAL*

Reconocer y argumentar la importancia de la cultura en la conformación de la personalidad es no sólo una necesidad sino requisito fundamental para explicar la diversidad humana. A medida que se captan las diferencias culturales se reconoce la gran creatividad del hombre para encontrar distintas formas de apropiación de su entorno y, lo que es más importante, al comprender la relatividad cultural no hay lugar a la imposición de pautas o valores ajenos al contexto propio de cada individuo.

Quien desconoce las otras agrupaciones culturales, por su misma ig-

norancia intenta dominarlas irrespetando los valores propios de la comunidad, siendo su resultado las diversas formas de imposición del poder, lo cual conlleva casi siempre a la desaparición de las culturas que las padecen. Esto último ocurre generalmente en procesos como: etnocidio, genocidio, y formas diferentes de aculturación, que en la mayoría de los casos van en detrimento de la sociedad como un todo.

Los pueblos sometidos culturalmente generan respuestas que osci-

*Investigadores del Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica (CIUP).

lan desde formas de violencia sistemática hacia los miembros de la cultura agresora, hasta formas extremas de sumisión y, por ende, negación de su propia identidad cultural (esta última ha sido la tendencia seguida por las culturas del "Nuevo Mundo").

Dentro de este contexto cultural, el niño debe ser visto como un **sujeto** cuya posibilidad primordial es la de ser culto (recuérdese que la palabra cultura se deriva de cultivo), pero al mismo tiempo al apropiarse de su cultura la **rehace**, es decir, lejos de pensar con Quintiliano en el niño cual "tábula—rasa", en quien se labra al gusto o capricho del adulto. Entendemos que en el proceso de la vida el niño y el adulto son sujetos activos de su propia conformación. En este sentido no podemos afirmar que el niño sea repetidor, ni receptor pasivo; por el contrario como sujeto activo, es básicamente un creador y un legítimo portador de las creencias y valores de su grupo.

Una de las características más importantes del ser humano es su necesidad de interacción, no sólo con otros sujetos sino con su ambiente físico. Esto le da la posibilidad de transformar tanto su mundo material como el social y el cultural, convirtiéndose de esta manera en Autogestor de su propia cosmovisión. En este punto es de recalcar algo de suma importancia y prerrogativa del ser humano: **su poder de comunicar**, de escuchar y ser escuchado, de aceptar y ser aceptado, de convencer y ser convencido.

Este poder de comunicación le ha permitido construir la sociedad, y es precisamente el carácter gregario del mismo el que lo ha llevado a crear diferentes instituciones que de alguna manera garanticen su supervivencia como especie. A este respecto, en nuestra cultura son particularmente importantes dos instituciones cuya finalidad es la iniciación del niño en los patrones socio-culturales particulares de su momento histórico: nos estamos refiriendo a la familia y la escuela donde, fundamentalmente y durante un lapso de tiempo más o menos pro-

longado (17 a 20 años) el niño y el joven tienen la posibilidad de interactuar socialmente. Sus padres y sus maestros son los adultos más próximos y por ende de quienes reciben más influencia.

En este proceso de socialización la cultura y la sociedad juegan un papel relevante sobre todo en términos normativos: A qué deben jugar los valores? Cómo deben relacionarse el maestro y el alumno? De qué se puede hablar de acuerdo con la edad? etc., son todos interrogantes a los cuales responde en forma normativa la sociedad, y no siempre de manera explícita. Así por ejemplo, la autoridad, el afecto, las diferentes formas de disciplina, en definitiva las relaciones que asume el poder, están legitimadas en razón a su normatividad. Esto explica en parte el carácter conservador de la institución educativa(*) en el sentido de la conservación de normas y valores independientemente de un mundo en sucesivas transformaciones.

El surgimiento del niño desde el punto de vista conceptual, está ligado a la concepción del mismo como un ser inferior, dependiente del adulto (incluso vestido a su imagen) ante quien el adulto ha impuesto un régimen severo y restrictivo: la quietud, el silencio, eran y son las pautas a obedecer. De las relaciones de autoridad vertical se derivan la dependencia, la sumisión, el miedo, la agresividad, la violencia, la segregación, la discriminación; todos como un producto de una interacción social empobrecida en donde el poder de la comunicación se ha desvirtuado. Algunas corrientes pedagógicas renovadoras, que son la excepción y no la regla, buscan desde diversos caminos fomentar lo contrario, a saber: la autonomía del niño, el no autoritarismo, la aceptación y reconocimiento de la individualidad, la búsqueda de un gregarismo enriquecido mediado por la comunicación, el establecimiento con el niño de relaciones de afecto y respeto, la confianza en sus potencialidades. Sin lugar a dudas, compartimos dicha visión.

Otro punto a enfatizar además

del papel que juegan la cultura y la sociedad en la configuración de la personalidad infantil es el de reconocer en el niño a un ser cognoscitivo con el compromiso ineludible de asumir y recrear el pensamiento humano y con el triple papel de ser depositario del acervo cultural, transformador y comunicador del mismo, y en la medida en que asume, transforma y comunica su cultura, en esa misma medida cambia los valores, desvirtúa o acepta principios estéticos, propone tipos de sociedad diferentes, se compromete con su momento histórico, propugna por una nueva ética.

A su vez, la institución educativa debe asumir la responsabilidad de propiciar otras facetas del pensamiento como: el pensamiento lógico-matemático, el pensamiento físico-natural, el pensamiento social-valorativo no en el sentido tradicional memorístico y repetitivo sino en el sentido de enseñar a pensar; amén de permitir al niño el uso del lenguaje como forma por excelencia de comunicación, entendido éste no sólo como expresión fonética sino ante todo como **expresión semántica**. Se debe además propiciar la interacción del niño con su medio físico otorgándole las posibilidades que necesita para construir el mundo a través de la inferencia y la teorización por él elaboradas.

Recordemos que el niño es un investigador nato; al decir Sabato 1/ "... lo cierto es que nada de importancia puede enseñarse si previamente no se es capaz de suscitar el asombro". En este sentido, el niño se constituye en un formulador de problemas a los cuales él mismo busca respuestas, contradiciendo el antiguo vicio pedagógico, según el cual, el profesor da respuesta a preguntas que ninguno de los alumnos de su auditorio se ha formulado.

Una reflexión sobre la infancia y especialmente para los niños de nues-

(*) Admitimos que la institución educativa no es sólo la escuela, sino la familia, la iglesia, pero en esta ponencia nos referimos sólo a la institución escolar.

1/ Sabato Ernesto. "Sobre algunos males de la Educación". art. (s.f.).

tro contexto sería incompleta si no se abordara la faceta del niño como un ser orgánico, poseedor de un sistema nervioso central, que se está afectando en el momento más crítico de su desarrollo, lo cual es un efecto de una sociedad inequitativa económica, social y culturalmente; las consecuencias de tal inequidad a nivel social y psicológico son mucho más graves de lo que tradicionalmente se cree. Algunos estudiosos de esta realidad hacen claridad en el hecho de cómo la desnutrición en sí misma no es una causal directa de la malformación de muchas criaturas, sino más bien es el resultado de un conjunto de factores culturales, económicos, psicológicos e históricos, todos los cuales conforman el llamado "síndrome de privación múltiple", que afecta el sistema nervioso central de varios millones de niños del "Nuevo Mundo".

Las consecuencias de este hecho se ven dramatizadas en la pasividad infantil, en dificultades de atención y concentración, en pobreza de memoria, disminución de destrezas, en carencia de habilidades sociales, pero sobre todo, muestra la crisis de una sociedad que permite tamaño adefesio en su infancia.

De lo dicho se desprende cómo la tematización de la infancia, problematizada desde diferentes puntos de vista: la cultura, la sociedad, el pensamiento y el organismo, buscan básicamente dar una respuesta estructurada desde diferentes niveles explicativos a un tema en apariencia simple, como lo es preguntarse ¿Qué es la infancia? Sin embargo se puede apreciar cómo para abordar satisfactoriamente dicha pregunta, se hace necesario acudir no sólo a las diferentes disciplinas científicas, que intentan dar cuenta de los fenómenos tratados, sino además a la literatura, el arte, la filosofía, todos los cuales aportan claridad al problema planteado.

Una característica suplementaria es que estas temáticas obligan a revisar cada uno de los problemas no sólo desde una perspectiva ontogenética, sino además y como paso insustituible, se debe entender la filogenia

de cada uno de los aspectos tratados. Así por ejemplo, la tematización del niño como ser cultural implica dar claridad al proceso de endoculturación, lo cual significa también conocer el origen histórico de la conformación de la cultura esto es, su filogenia; tratar al niño como un ser pensante permite también clarificar la construcción del pensamiento desde el momento de nacer y hace necesaria, además, una retrospectiva sobre el origen mismo del pensamiento en las culturas humanas. Así mismo, el niño tratado como un ser orgánico, requiere su reconstrucción no sólo ontogenética sino también en términos de la especie y su evolución.

Un hecho fundamental en la presente reflexión es admitir que la teoría no es independiente de la práctica y por tanto para garantizar la comprensión cabal del problema tratado se hace necesario el conocimiento directo del niño en los diferentes espacios en donde él interactúa, pero sobre todo, en su familia y su escuela; en este sentido debemos afirmar que la división teoría-práctica es sólo un artificio y, que en vez de considerarlas entidades separadas, deben abordarse como actividades simultáneas como la luz y la sombra y no contrarias y sucesivas como el día y la noche. Desde nuestra perspectiva, sólo la praxis permite la elaboración conceptual y sólo mediante ella podemos transformar el mundo.

En este sentido hablamos de la necesidad de una formación de maestros con énfasis en la investigación, puesto que investigar, según nuestra concepción, es una búsqueda de explicación para la cual se hace necesario el poder de relacionar eventos de tal forma que permitan contemplar el mundo y transformarlo; en la medida en que se conocen las relaciones y se teoriza sobre ella, se logra control sobre los eventos y por ende emancipación de la ignorancia.

El conocimiento no puede tener la pretensión de neutralidad valorativa, así por ejemplo, la desnutrición no se aborda como ejercicio contemplativo, el problema existe de mane-



La educación tradicional ha restringido y formalizado el juego y sus posibilidades creativas.

ra evidente, es dramático y requiere la búsqueda de una solución que implica una transformación de las condiciones que lo determinan. La investigación actualmente en curso sobre nuevas alternativas de atención a la niñez marginada, que es uno de los proyectos sobre los cuales se afianza la actividad académica de los docentes y estudiantes(*), busca transformar la realidad comunitaria partiendo de las necesidades de la niñez, generadas por la sociedad mayor, que le usurpan al niño el derecho más elemental como es el derecho a su realización como ser cultural, social, cognoscitivo y biológico.

La vinculación directa de la universidad a través de la praxis se constituye en un compromiso no eludible dada la magnitud e importancia del problema que agobia nuestra sociedad. La recuperación del patrimonio

(*) Nos estamos refiriendo a una de las investigaciones del Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica, actualmente en curso, y en la cual participan los estudiantes y profesores del Programa Pre-escolar de la misma Universidad.

No podemos afirmar que el niño sea repetidor, ni receptor pasivo; por el contrario como sujeto activo, es básicamente un creador y un legítimo portador de las creencias y valores de su grupo.

cultural perdido, el establecimiento del diálogo enriquecido entre la universidad y las diferentes comunidades que conforman nuestra sociedad, es una tarea que no debemos seguir aplazando. Dentro de esta perspectiva, la presencia de la universidad en la comunidad, se guía por tres finalidades: la primera, es recuperar por parte de la universidad la posibilidad de enfrentar problemas que realmente atañen a la sociedad en este caso el problema de la niñez desposeída; segunda, potencializar los recursos tanto de la universidad como de la comunidad; tercera, y de suma importancia, recuperar para los dos grupos sociales, la posibilidad de dialogar sobre los problemas y de actuar conjuntamente con un sentido social compartido.

EL APRENDIZAJE SOCIAL Y CONCEPTUAL

Considerando el carácter cambiante del conocimiento así como el cambio de visión sobre el niño que se ha operado en la historia, fundamentalmente por parte de las corrientes renovadoras que reivindicaron al niño como persona social de enorme poder creativo, se hace necesario recuperar para el saber las elaboraciones teórico-tecnológicas que de alguna manera faciliten al niño su conformación como un ser integral, esto es, un hombre con posibilidades de desarrollar su creatividad, su autonomía para enfrentarse a su particular momento histórico en forma crítica-constructiva.

Esta reflexión nos lleva a admitir que no se puede realmente apropiarse del conocimiento, si solamente se toman las derivaciones prácticas de lo que ha desarrollado la ciencia y sin

atender además a la específica visión del mundo de quienes han sido sus artífices. Esta forma de abordar el problema, aparentemente obvia, no ha sido el común denominador de la formación universitaria; por el contrario, el afán de apropiarse de tecnología sin el pre-requisito de auscultarla en sus raíces ha producido el extraño fenómeno de tener aparatos y procedimientos carentes de sentido, es decir, desvirtuados en tanto que fueron importados e implantados sin tener en cuenta los fundamentos que los generaron.

Ilustremos esto último con un ejemplo: "la estimulación temprana". Establezcamos sus orígenes en dos fuentes: la psicología operacional y la pedagogía compensatoria. Son los trabajos pioneros de Skinner quien trabajando básicamente con animales (ratas, palomas) formula la teoría del refuerzo, según la cual el acceso a la comida contingente a una respuesta, aumenta la probabilidad de ocurrencia de la misma respuesta. A su vez, los representantes de la pedagogía compensatoria, preocupados por las carencias presentadas por algunos sectores de la población infantil, "los pobres", aplicaban los principios de estimulación para "compensar el handicap", mientras se generalizaba dicha técnica en hospitales donde se atendían niños con algún tipo de "deficiencia mental o física". Con el transcurso del tiempo se aclararon varios hechos, por ejemplo: que se presentan varios riesgos cuando se intenta generalizar con humanos los principios encontrados con otras especies, y que era arriesgado generalizar los efectos logrados en niños con deficiencias, a niños considerados sanos; que el efecto en algunos casos era evi-

dente pero reversible; que el modelo en que se basaba dicha técnica era absolutamente remedial (clínico); que era osado establecer patrones de una clase social a otra, o de una cultura a otra, y, finalmente, que la estimulación tal como es concebida se refiere a eventos puntuales (inclusive medidos en términos de minutos), desconociendo el carácter continuo e integral que ejerce el ambiente en la vida humana. A pesar de lo dicho, esta técnica se implanta mecánicamente en la actualidad en la mayoría de los currículos de las facultades de educación, sin contar con las limitaciones encontradas e incluso desvirtuándolo a través de un practicismo consistente casi siempre en breves y contadas interacciones del adulto con el niño, desconociendo entre tanto no sólo los principios que le dieron origen, sino ante todo, olvidando que es todo el entorno cultural, social y físico el que brinda o niega la verdadera estimulación: por lo tanto, la llamada "estimulación temprana" no puede referirse a eventos puntuales, ya que es más bien una actitud que se asume frente al mundo, la cual debe posibilitar al niño y al adulto una interacción generosa no sólo entre los sujetos sino de éstos con el mundo.

Una formación para el maestro con el sentido de apropiación tecnológica no sólo le permitiría la **racionalidad del uso**, sino además, y mucho más importante, ubicarse en el mundo como un hombre con la **potencialidad de uso** de su creatividad, constructor entonces de tecnología razonada, con sentido. Pensemos por ejemplo cómo Freinet crea, dentro de su situación contextual histórica, una escuela pedagógica en cierta forma resultado de la crisis producida por la

primera Guerra Mundial (*), a partir de la cual emprende una búsqueda de sentido a su labor como pedagogo. En cierta ocasión su escuela recibe correspondencia de niños de otra región, quienes narran sus experiencias diarias con el ánimo de compartir sus vivencias con los niños de la escuela que él dirigía. Freinet capta la importancia de este hecho que ayuda a los niños a conocer otros ambientes, a enriquecerse cultural y socialmente, a brindar la posibilidad del relato personal, a identificarse en los comunes denominadores, es decir, encuentra la importancia de la comunicación como base del conocimiento y crea entonces la "correspondencia escolar", a la cual agrega posteriormente objetos y comida como formas de intercambio comunicativo. Crea el periódico mural, la imprenta escolar, técnicas todas que apuntan a una búsqueda de sentido comunicativo. Sus métodos "naturales" para el aprendizaje de la lectura y escritura partiendo del "tanteo experimental" son el producto del conocimiento que Freinet tenía del niño: dejarlo explorar para que el propio niño fuera permeable a los sucesos de su entorno y mediante esta permeabilidad descubriera el prodigio de la palabra escrita para expresarlos. Fomenta en el niño la expresión literaria, el niño encuentra así la necesidad de comunicar su experiencia y no de cualquier forma, sino de la más bella posible: el poema.

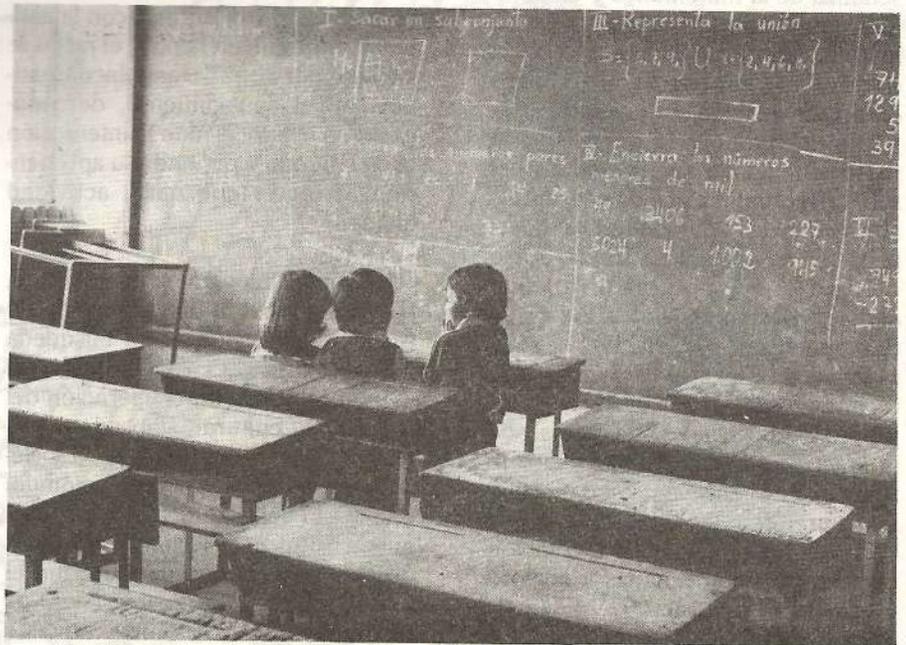
Freinet es entonces, un explorador de sentido, alguien que busca racionalidad de uso. Importarlo e implantarlo sin esa reflexión, es deformarlo.

Dicho lo anterior se comprende cómo el proceso de conocer y de producir tecnología son hechos simultáneos, tal como ocurre con la teoría y la práctica, y cómo la mera tecnología no habla por sí sola.

Dentro de este contexto, la primera temática a problematizar y tratar con los futuros maestros, la podemos denominar **El niño y su entorno social**. El tratamiento de esta temática busca dar sentido a la interacción humana como medio fundamen-

tal y "sine qua non" de la comunicación infantil; entender la importancia del gregarismo y las posibilidades de enriquecimiento humano a través de la interacción debe ser tarea fundamental de la escuela, y es porque nuevamente aquí se está abordando el **poder de la comunicación** y el reconocimiento de la individualidad en la medida en que apporto y recibo del otro.

Muchas disciplinas, desde diferentes perspectivas, han abordado esta problemática y han aportado tecnología que favorece las interrelaciones grupales: la cooperación, la competencia, el liderazgo, son algunos ejemplos que demuestran cómo existen



El niño como sujeto activo es un creador y portador de valores y creencias.

formas específicas de propiciar comunicación enriquecedora (*); otro tanto puede decirse de la importancia que juega la imitación para la apropiación del mundo por parte de los niños; la posibilidad de enriquecimiento a través de la observación de lo que hacen los otros se constituye en un factor clave porque entre más variada sea la gama de modelos (**), más posibilidad hay de constituir uno propio. Esto último no significa que el niño imite puntualmente, sino que crea su propio personaje a través de una búsqueda apoyada por los otros

seres que lo rodean, en donde la cultura y la sociedad de su momento están orientando significativamente esa creación. He ahí una de las claves de recuperar la cultura como una búsqueda de identidad y la importancia de recuperar el diálogo diversificado.

En la riqueza de posibilidades y en la diversidad de opciones radica la posibilidad de libertad. En la misma dirección se debe concentrar el esfuerzo de búsqueda de un entorno físico enriquecido, en donde no sólo se recree el mundo material sino además, el propio cuerpo humano retome su sentido, sirviendo como medio de identidad. Esto es, reconocer y cultivar todas las posibilidades que brin-

da el medio físico, el cuerpo y el contexto social enriquecido como fundamentación de una búsqueda de libertad. El término "llenarse de razones" significa entre otras cosas, conocer muchas posibilidades con sentido,

(*) Freinet sufrió lesiones pulmonares que limitaban su ejercicio como maestro.

(*) Los aportes de la Dinámica de Grupo son ilustrativos de este tema.

(**) Los trabajos de Piaget y Bandura aportan a este tema. Desde dos perspectivas diferentes.

oportunidad de acceso a ellas, facultad de integrarlas como actos vitales y facultad de transmitir las y enriquecerlas, de usarlas aun a riesgo de equivocarse porque reconocer la equivocación es empezar a superarla.

En síntesis, este tipo de formación dirigida al maestro lo posibilitará en el uso apropiado de una tecnología razonada y autónomamente escogida.

Valgámonos en este punto de un ejemplo de actualidad: el Lenguaje Logo, el cual, valiéndose del computador como medio, propone una enseñanza de la matemática y de la lógica en los primeros años de la vida infantil; apropiarse de esta tecnología significa no sólo conocer, en términos de profundización sus bases conceptuales en cuanto a lo estrictamente matemático, sino además en las bases conceptuales psicológicas, en sus consecuencias y fundamentos didácticos. Sin esta reflexión previa, el uso del medio se desvirtúa, convirtiendo al maestro en un repetidor de sin sentidos: en vez de apropiación, hay implantación. Por tanto, conocer esta tecnología significa investigar sobre procesos intelectuales, didácticos y de interacción social que se generan tanto en quienes enseñan como en quienes aprenden; es la búsqueda de apropiación que permita la creación de tecnologías adecuadas a nuestro medio socio-cultural. (*)

LA COMUNICACION ESTETICA

"Yo soy yo, y mi circunstancia".

Ortega y Gasset.

La recuperación del sentido estético debe ser un fin primordial de la educación. Gozar una obra estética es poder interactuar, inquirir, buscar explicaciones y posibilidades creativas. Recuperar el valor semántico posibilita el recurso mediante el cual se enriquece el niño. Tematizar la comunicación estética es también hablar del juego infantil como una forma de expresión que desafortunadamente la educación tradicional ha restringido a normas específicas; así el sentido del juego se pierde en esa normatividad,

se establecen horarios asociados a la pérdida de tiempo (recreo) y a actividades específicas como moverse, reírse, actuar, hablar, "en el recreo". Sus contrarios son los que se deben hacer en la clase magistral a saber: quietud, seriedad, silencio, siendo el único denominador común de estas dos actividades vistas desde la educación tradicional, no pensar, no inquirir, simplemente repetir y ser agente pasivo del conocimiento que en esta forma se recibe. Al restringir de esta manera la actividad lúdica se está partiendo de que lo recreativo debe ser normado, y en idéntica forma "la clase" también lo debe ser; de esta manera el juego se identifica con la actividad informal; en la otra, el juego se prohíbe por considerarse incompatible con el conocimiento, desconociendo que para el niño la interacción con el mundo y por ende su aprehensión, es antes que nada, actividad lúdica.

La investigación en este sentido, debe responder a una búsqueda de recuperación estética. La búsqueda del sentido estético es no sólo un compromiso con la recuperación del patrimonio cultural, sino además la búsqueda del compromiso de la sociedad con la creación y recreación del mundo, lo que significa a su vez búsqueda de formas originales y propias del deleite estético que permitan el acceso a la realización plena como seres humanos. Admitamos en este punto que los obstáculos para cumplir con lo antes dicho son de diferente índole, y por tanto determinados por diferentes condiciones, pero en su esencia, dichos problemas son de la cultura a la que se pertenece y de las condiciones sociales existentes. Por tanto, la crítica cultural y social debe ser una reconstrucción de la estética, sin que por eso podamos decir que una forma de estética es superior a otra. Pensemos por ejemplo cómo en el Renacimiento el cuerpo humano toma fuerza expresiva (piénsese en el *Moisés* de Miguel Ángel), en contraposición con la plástica del Medioevo en donde hay una actividad corporal pasiva.

De la misma manera, el niño a través de sus relatos y visiones fan-

tasiosas, está recreando el mundo; su entorno social debe permitirle las formas estéticas de plasmar sus sueños, lo que sin duda repercutirá en su vida adulta manifestando nuevas formas de creación. Desafortunadamente la escuela no sólo restringe esta posibilidad, sino que normatiza la creación reduciéndola a formar rígidas que van en detrimento del mismo acto creativo.

Las anotaciones anteriores tienen como finalidad abrir una discusión que oriente la formulación de un enfoque educativo en torno a la infancia.

Nos parece urgente que los planes académicos de las facultades de educación se comience a sustentar a través de la explicitación de un discurso que los oriente, lo cual permitirá establecer un debate guiado no por la intuición y la improvisación, sino por la toma de una posición teórica que permita ser rebatida o aprobada.

Dentro de los actuales planes de reforma académica de la Universidad Pedagógica Nacional, específicamente en el Programa de Educación Preescolar, se busca recuperar el sentido de los saberes, el por qué de las acciones, en suma, su fundamento universitario de manera que las reformas de dichos planes no respondan a modas o caprichos del momento, sino que más bien respondan al tipo de hombre y de ciudadano que requiere nuestra sociedad. ■

(*) En esta dirección el Centro de Investigaciones de la Universidad y el Programa Preescolar de la Facultad de Educación, adelantan un proyecto de investigación.

OPERTA DEL DÍA



KEKAR

**FORO NACIONAL POR LA
DEFENSA DE LA EDUCACION
PUBLICA**

Bogotá, Septiembre 26 al 29 de 1984

**La Crisis Financiera de la Educación
Pública.**

**Problemas Administrativos de la
Educación Pública.**

La Universidad Pública.

La Calidad de la Educación.

**Compromiso Social y Político con la
Educación.**



fecode

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES

