

# educación y cultura

ISSN-01207164

BOGOTÁ - COLOMBIA  
JUNIO DE 1991

Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes  
de la Federación Colombiana de Educadores

23

La Apertura Educativa



A LA PRIVATIZACION  
Y MUNICIPALIZACION  
**DE LA EDUCACION  
PUBLICA**

COLOMBIA  
EDUCACION



fecode

FEDERACION COLOMBIANA DE EDUCADORES

# educación y cultura

Revista trimestral del Centro de Estudios e Investigaciones  
Docentes de la Federación Colombiana de Educadores  
(FECODE)

BOGOTA

JUNIO 1991

No. 23

**Director:** Jaime Dussán C.

**Editor:** Hernán Suárez J.

**Comité Editorial:** Alejandro Alvarez, Gonzalo Arcila,  
Jorge Gantiva, Carlos Augusto Hernández, Alberto Martínez,  
José Fernando Ocampo, Felipe Rojas.

**Redacción:** Gustavo Escobar

**Caricatura:** César A. Almeida (KEKAR)

**Ilustraciones:** Víctor Sánchez (Uno Más), Marco Pinto.

**Gerente:** Alvaro Carvajal

**Distribución y Suscripciones:** Cra. 13A No. 34-36  
Tel.: 288 6411  
A.A. 14 373 Bogotá

El Comité Editorial agradece el envío de colaboraciones y se reserva el derecho de decidir sobre su publicación y oportunidad. Todas las colaboraciones deben enviarse a: Comité Editorial, EDUCACION Y CULTURA. Cra. 13A N° 34-36, o al Apartado Aéreo 14 373 Bogotá.

Los conceptos y opiniones de los artículos firmados son de responsabilidad exclusiva de su autor y no comprometen la política de la Federación Colombiana de Educadores.  
Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Preparación editorial:  
Servigraphic Ltda.



**HAGA MAS  
VENTAS POR  
CORREO,  
UTILIZANDO  
EL SERVICIO  
DE REEMBOLSO  
C.O.D. DE  
ADPOSTAL**

Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía. ¡Parece increíble, verdad? Usted hace el envío de sus productos y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro.

**CORREO DE COLOMBIA**  
Rega, segura y tiempo!  
MAYOR INFORMACION TEL. 241661 Y 241662



## EDITORIAL

- 3** Defensa de la educación pública frente a la apertura educativa

## APERTURA EDUCATIVA

- 5** Del Plan de la Apertura Educativa a la lucha por la educación pública  
**Alberto Martínez B.**  
**Alejandro Alvarez**
- 15** Plan de Apertura Educativa 1991-1994  
Departamento Nacional de Planeación
- 25** La apertura económica y la apertura educativa: dos planes y un objetivo  
**José Fernando Ocampo T.**
- 34** La apertura educativa: Educación sin futuro  
**Gonzalo Arcila Ramírez**
- 39** El reordenamiento del sector educativo: antecedentes y perspectivas  
**Edgar A. González S.**

## EDUCACION EN EL MUNDO

- 47** Conferencia mundial sobre educación para todos
- 48** Declaración Mundial sobre Educación para Todos  
La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje

## DIDACTICA Y EXPERIENCIAS PEDAGOGICAS

- 53** La Escuela "Rockefeller": una experiencia pedagógica con la comunidad  
**Luz Myriam Hernández**
- 60** La especialización del docente: ¿Por área o nivel?  
**Leila Delgado Almanza**

# educación y cultura

Revista del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes  
de la Federación Colombiana de Educadores

## Estimado maestro:

Reciba un saludo cordial de la Gerencia de "Educación y Cultura".

Queremos contarle que hemos iniciado una nueva etapa en la revista; teniendo como prioridad la atención al suscriptor.

Es de nuestro conocimiento que usted en alguna oportunidad estuvo suscrito a la revista, por este motivo lo estamos invitando de nuevo a tomar su suscripción, seguros que a partir de esta oportunidad vamos a brindarles un mejor servicio.

Algunas de las razones para que disfrute el beneficio de la suscripción son:

- Los primeros a quienes les estaremos enviando la revista será a ustedes.
- Sale más económica la suscripción que la compra de números sueltos.
- Se asegura la obtención del ejemplar y no se corre el riesgo de que se agote.

Contamos con los mecanismos necesarios para facilitarle la adquisición de la suscripción y garantizar la entrega ágil y oportuna en cualquier lugar del país.

Atentamente,



REVISTA EDUCACION Y CULTURA  
ALVARO CARVAJAL ARIAS  
Gerente

Bogotá, D.E., abril de 1991

# educación y cultura

Fotocopie y envíe el cupón a la  
Carrera 13A No. 34-36, Bogotá, Teléfono: 2886411

Publicación trimestral al servicio del magisterio colombiano y el movimiento pedagógico.

Estoy interesado en la suscripción  
a la revista "EDUCACION Y CULTURA"

del número  al número   
por 1 año  \$3.200  
por 2 años  \$6.000

|                 |                   |                    |
|-----------------|-------------------|--------------------|
| NOMBRE _____    | CC _____          |                    |
| DIRECCION _____ | CIUDAD _____      |                    |
| TELEFONO _____  | APARTADO _____    | DEPARTAMENTO _____ |
| PROFESION _____ | INSTITUCION _____ | FIRMA _____        |

Consignación Cuenta Nacional DAVIVIENDA No. 0089-0065047 Suc. La Magdalena.  
No. Consignación \_\_\_\_\_

Cárguese la suma de \$ \_\_\_\_\_  
A mi tarjeta de crédito:

CREDENCIAL

BIC

DINERS

CREDIBANCO

Tarjeta No. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Fecha de Vencimiento

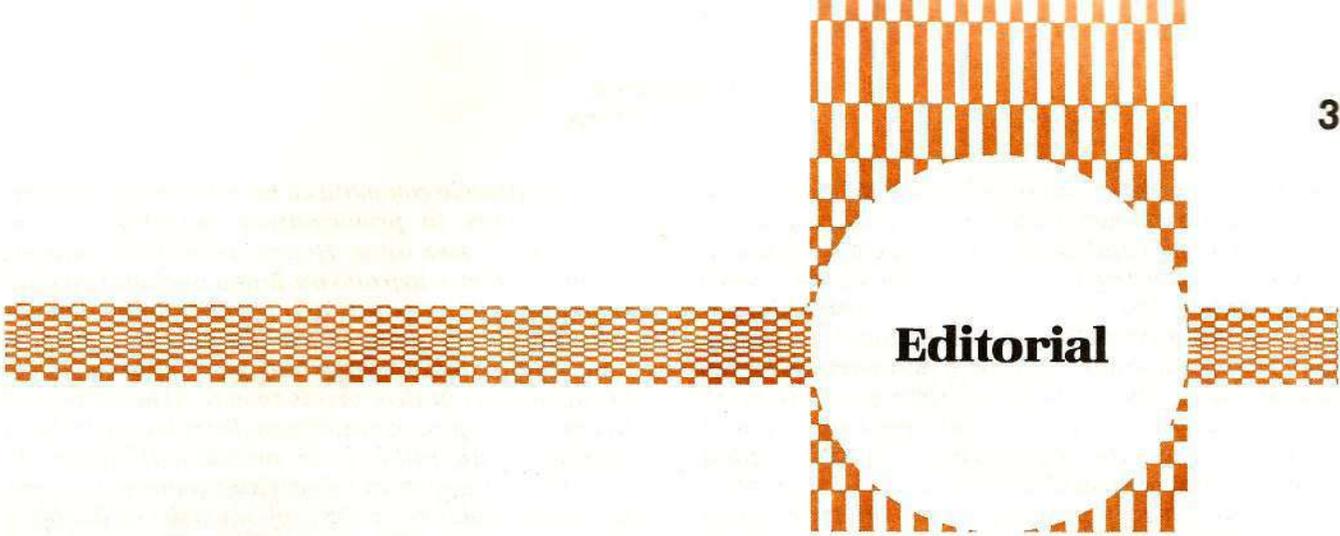
|     |     |
|-----|-----|
| Mes | Año |
|     |     |

Sólo para Diners

Del 1 a 12

Socio desde

No. autorización



## Editorial

# Defensa de la educación pública frente a la apertura educativa

**E**l magisterio colombiano está hoy enfrentado a un nuevo desafío, esta vez, más que nunca, en defensa de la educación pública nacional. Igualmente el **movimiento pedagógico** que afronta así el objetivo más trascendente de sus diez años de existencia institucional. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, organismo que define las políticas del gobierno, ha aprobado el **Plan de apertura educativa**. Se trata de un programa de política educativa de proyecciones profundas en el tiempo y de consecuencias funestas para el futuro de la juventud colombiana y del desarrollo económico del país. El magisterio y el **movimiento pedagógico** se ven abocados a cumplir la misión histórica de desentrañar la esencia de este plan para poder combatir sus nefastas proyecciones y construir un proyecto alternativo de educación pública.

En un período de cuarenta años el país ha asistido a un proceso permanente de modernización económica y de modernización educativa que ni han sacado al país de su atraso económico ni al pueblo de su miseria ni a la educación de su abandono y postulación. Políticas educativas diseñadas desde los organismos internacionales de crédito; programas pedagógicos coyunturales adecuados más a planes de desarrollo económico sin perspectiva nacional que a las exigencias cualitativas del sistema educativo; métodos administrativos de la educación carentes de coherencia, de preparación y de adecuación a las necesidades culturales y tecnológicas de Colombia; una serie interminable de intentos, planes, créditos externos, recursos humanos y experiencias con resultados contrarios a las prioridades educativas del país.

El **Plan de apertura educativa** quizás no se diferencie de otros planes educativos en sus objetivos estratégicos, en su origen internacional, o en sus propuestas pedagógicas. Pero sí responde a un viraje radical en el modelo de desarrollo económico materializado en la **apertura económica** y entroncado con la **Iniciativa Bush para las Américas**. En esta forma el nuevo proyecto educativo entra a hacer parte del modelo neoliberal de internacionalización y globalización de la economía mundial y coloca la educación al vaivén de las fuerzas del mercado, como cualquier otra mercancía sometida a la supuesta competencia del libre comercio.

En segundo lugar, la **apertura educativa** es recogida en el país como una estrategia continental, puesta ya en marcha en varios países de América Latina en respuesta a las exigencias del Banco Mundial que asume, así, un papel directo y expreso en el diseño de unas políticas educativas acordes con sus intereses financieros. De esta manera, un organismo financiero entra definitivamente a reemplazar los organismos internacionales que se encargaban de examinar la evolución y necesidades de la educación en el mundo, tales como la UNICEF y la UNESCO.

Además, la **apertura educativa** culmina en el país una serie de tendencias teóricas y prácticas sobre administración y financiación que tienen que ver con la **municipalización y privatización** de la educación, presentadas como panacea insustituible de los males que padecemos en este campo. La educación primaria será encomendada por completo a los municipios con sus plantas de personal y, conse-

*cuentemente, con la responsabilidad del pago de los maestros. La educación secundaria pasará al sector privado primordialmente y se obligará a los municipios a la construcción y financiación de nuevos colegios que, a la postre, vendrán a ser sostenidos por las comunidades ante la inopia regional. La educación técnica desaparecerá como una parte de la formación de la educación secundaria y se convertirá toda en "formación profesional" impartida por el SENA y por institutos privados. Y la universidad pública seguirá en el abandono a que ha sido sometida desde que se impuso el plan del Banco Mundial sobre universalización de la primaria, sin presupuesto suficiente, sin posibilidades de investigación, con matrículas iguales a las de la universidad privada, supeditada por completo al Ministerio de Hacienda en el manejo de los dineros y, por tanto, con una autonomía reducida simplemente a una frase retórica.*

*FECODE ha defendido una cobertura educativa de toda la población colombiana en edad de estudiar. Pero la **apertura educativa** mantiene un criterio de cobertura puramente cuantitativo, cuyos efectos nocivos está experimentando el país tras la aplicación del plan de universalización de la educación primaria. Por una parte, las propuestas de mejoramiento de la calidad del **Plan** no van más allá de las que se han tratado de aplicar en etapas anteriores sin resultados significativos. Por otra parte, la que denomina "universalización" de la secundaria queda supeditada a los planes de **privatización y municipalización** funestos para la educación colombiana*

*Con la **apertura educativa** el Estado entrega su responsabilidad en el terreno de la educación. Podría decirse que la educación pública, como sistema estatal, como un todo orgánico, como un conjunto coherente al servicio de la nación, está amenazada y podría estar condenada a desaparecer. Se trata tanto de la educación en cuanto sistema a cargo del Estado como de su función de dirigir, exigir, estimular y definir en torno a todas las instituciones educativas sobre la base de objetivos nacionales. Y, por tanto, el papel fundamental que le corresponde en la salvaguardia y enriquecimiento de la cultura nacional, su obligación en torno a la defensa del interés nacional en la educación, su responsabilidad indeclinable en el desarrollo nacional de la ciencia y la tecnología, terminarán por esfumarse. Al Estado colombiano se le ha facilitado esta rendición por cuanto, a diferencia de toda América Latina, en el país se afianzó desde finales del siglo pasado un predominio de la educación privada, no obstante que en el continente se han abierto paulatinamente brechas en la misma dirección de las imposiciones internacionales en educación ante la última crisis económica.*

*El magisterio colombiano ha adquirido una conciencia sobre la problemática educativa que no poseía hace diez años. Haber obtenido el **estatuto docente** y haber logrado un **fondo nacional de prestaciones**, le han permitido ir dirigiendo su atención a los problemas de la educación pública. Defender estas conquistas laborales hace parte de la lucha por la educación pública, precisamente, al haberse constituido en mejores condiciones de trabajo y haberse erigido en un pilar de la profesionalización del maestro. La **apertura educativa** también amenaza las conquistas laborales del magisterio en igual forma que la **apertura económica** dio paso a una reforma laboral contraria a los intereses de los trabajadores colombianos. Hoy más que nunca desarrollar esa conciencia de defensa de la educación pública se impone como una necesidad ineludible para enfrentarse a este nefasto **Plan de apertura educativa**.*

*Se abre, pues, un escenario nuevo para el **movimiento pedagógico** y para la lucha sindical del magisterio colombiano. La defensa de la educación pública en todos los terrenos, en el pedagógico, organizativo, administrativo, financiero, se convierte en la urgencia de la hora. Por primera vez en diez años, están dadas las condiciones para que la organización sindical en cuanto tal y el **movimiento pedagógico** se integren verdaderamente para afrontar el desafío más importante que le haya tocado a la Federación Colombiana de Educadores. La defensa de la educación pública pasa por la lucha contra el **Plan de apertura educativa** y por la elaboración de alternativas educativas que le sirvan al pueblo colombiano, al interés nacional, a la infancia, a la juventud y al desarrollo económico del país. La defensa de la educación pública no puede separarse de la confrontación de la apertura económica y de la reforma laboral en conjunto con el movimiento sindical. La defensa de la educación pública también adquiere un carácter continental definido por la trascendencia latinoamericana explícita en la estrategia de las dos aperturas —la económica y la educativa— que han diseñado los organismos internacionales para los países al sur del Río Bravo.*

*Finalmente, conscientes de que estamos en la antecámara de la adopción de la nueva Constitución, que habrá de regir los destinos de los colombianos, solicitamos a la Asamblea Nacional Constituyente dé a la educación el tratamiento de tema de interés nacional, para que sea objeto de los cambios que el país necesita. Sería lesivo para la educación colombiana que el "Plan de Apertura Educativa", especialmente en lo concerniente a la privatización y a la municipalización total de este servicio público esencial, se abriera camino en la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual el país espera trascendentales cambios democráticos.*

## Apertura Educativa

# Del Plan de Apertura Educativa a la lucha por la educación pública

Alberto Martínez B\*  
Alejandro Álvarez\*\*

Nunca antes como ahora un Plan de Política Educativa se había propuesto dismantelar en forma definitiva lo que hasta hoy se ha reconocido como educación pública en Colombia.

El Plan de Apertura Educativa (P.A.E.) redefine en unos casos y reafirma en otros una estrategia con dos propósitos: En lo político, aumentar el control, y en lo económico acrecentar el proceso de privatización.

Se trata de un conjunto estratégico que en su multiplicidad pretende desarticular lo que quedaba de educación pública para ubicarla definitivamente como sistema educativo.

Ubicar la educación como sistema es lo que permite racionalizar los procesos administrativos para afinar el control de la población, pero por otro lado optimizar la inversión sin necesidad de aumen-

Alberto Martínez B.

\*Investigador del Centro de Investigaciones de la U. Pedagógica (CIUP).

Alejandro Álvarez

\*\*Profesor Universidad Pedagógica Nacional.



tarla, dándole cada vez más participación al sector privado y a la autofinanciación. Al fin y al cabo el sistema se funda sobre la existencia de subsectores donde el crecimiento de uno de ellos, el privado, no impide que el sistema funcione, antes por el contrario agilizaría su funcionamiento.

Hablar hoy de sistema educativo es referirse a su organización, a su administración y a los mecanismos de su control. Pero eso no necesariamente hace referencia a la educación pública, por cuanto ésta abarca un espectro más amplio que tiene relación con un proyecto cultural, con los problemas del pensamiento y de la democracia.

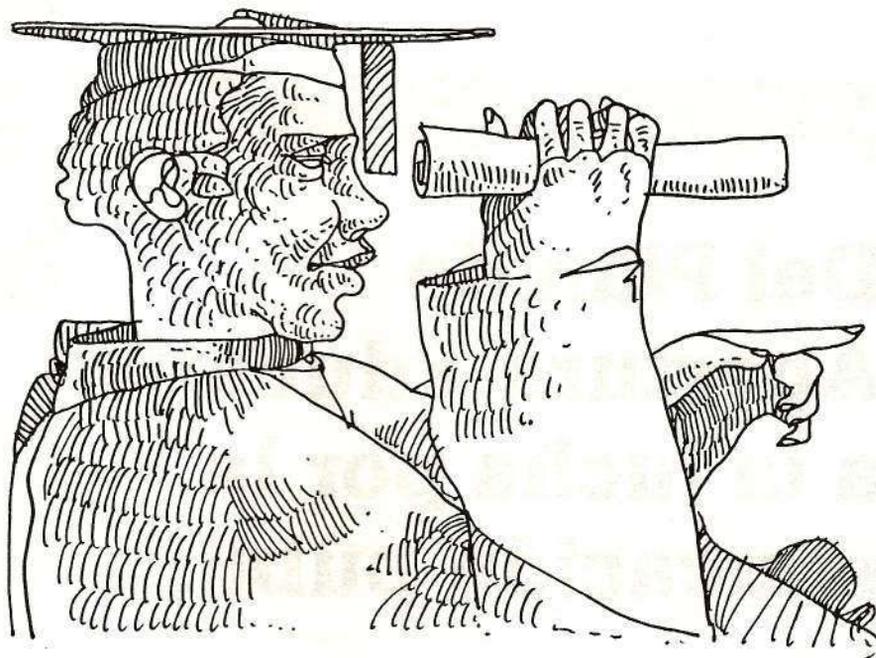
Pues bien, a lo que el P.A.E. apunta es precisamente al sistema, el cual propone privatizar casi por entero y afinar, de otra parte los mecanismos de control.

Con este plan se intentan replantear las políticas educativas anteriores utilizando nuevos medios que permitan corregir los desajustes que se hayan presentado en el pasado, en donde la nueva función del Estado será la de trazar los lineamientos políticos sin que por ello signifique asumir los gastos de su financiación.

La definición de esta política tiene distintos alcances y proyecciones, hacia la:

1. Administración
2. Financiación
3. Expansión
4. Calidad

**1. Administración:** Aquí el plan se propone entregarle a los municipios una serie de funciones administrativas que no tocan las decisiones políticas fundamentales. Esto quiere decir que los municipios deben responsabilizarse de los costos de la educación y del control sobre su funcionamiento, pero la función política se centraliza aún más en el gobierno nacional. Este proceso de aumento del poder central y desconcentración de funciones en instancias administrativas regionales es lo que en el plan se



nombra como DESCENTRALIZACIÓN y que ya está en marcha a través de la Ley 24 de 1988 y la Ley 29 de 1989.

**2. Financiación:** Si a la definición de la política el Estado no renuncia, en lo financiero su responsabilidad sí es distribuida. La primaria estatal se le entrega a los municipios. La Educación Secundaria y la Superior a los particulares y a la autofinanciación. La Educación Técnica al SENA. Además se libera de la función de dotar de recursos a las instituciones, dejándolas a merced de sus capacidades individuales de negociación para obtener fuentes de financiación en el mercado de capitales o en la comunidad misma. Lo que se busca es que la educación costada por el Estado sea cada vez menor. Es decir, que la educación gratuita tienda a desaparecer en Colombia.

**3. Expansión:** Aquí el plan acentúa la política de escolarización, particularmente en aquellas zonas donde la población es más susceptible de salirse del control directo del Estado. Es el caso de aquellas zonas deprimidas donde hay mayor peligro de agudización de los conflictos

sociales. Esta ampliación de la cobertura se apoya en la privatización de la educación.

**4. Calidad:** La calidad de la educación es entendida en el plan exclusivamente como el aumento de la eficiencia interna del sistema, disminuyendo las tasas de deserción y repitencia escolar. El propósito de hacer rentable la inversión en educación está acompañada de la necesidad de escolarizar a la población, esto es, de garantizar, a través del modelo curricular, la disciplina social que la haga gobernable.

Se insta una mirada de contabilidad sobre la enseñanza que genera un énfasis en la medición de los logros.

En síntesis, las proyecciones de la política son:

— Administrar a través de la municipalización, para aumentar el control del sistema.

— Financiar para privatizar ampliando la autofinanciación, el crédito y el endeudamiento.

— Expandir para escolarizar por la vía de la homogenización de la población.

El P.A.E. recoge y le da sentido a ese conjunto estratégico. Ahora bien, dicha estrategia no nace de golpe, se venía gestando algunos años atrás, pero adquiere a partir del plan una coherencia que le permite alcanzar, en el orden de lo político, una mayor eficacia para su implementación.

### 1. 30 años educando para el desarrollo

Las condiciones propicias para llevar a cabo el plan están dadas por proyectos surgidos en instancias diferentes pero articuladas por el Plan:

- El modelo neoliberal del desarrollo.
- La política del Banco Mundial sobre educación para el mundo.
- La Apertura Económica.

Proyectos que recoge el Fondo Monetario Internacional para garantizar la realización y el cobro efectivo de la deuda externa.

Pero este plan no es simplemente un proyecto de Estado. Aunque sea él quien se propone impulsarlo, representa una estrategia de poder definida desde múltiples instancias. Disciplinas sociales, valores colectivos, intereses políticos o económicos, prácticas institucionales, fueron constituyente desde hace más de 30 años una época que identifica un modelo particular de funcionamiento del poder en la actualidad. Nos referimos a la época del desarrollo. Allí, en la "necesidad" del desarrollo es donde debemos buscar las complejas relaciones de poder que se articulan para proponer una política de privatización y municipalización de la educación como la que analizamos.

Aunque ahora la escolarización se busque por la vía de la privatización y municipalización, ésta ya era una necesidad creada por el Desarrollo. Hoy en día escolarizar es un requisito y una condición *sine qua non* de su modelo de Desarrollo.

Escolarizar desde hace más de 30 años, ya no tiene nada que ver con la

formación de ciudadanos; ahora se trata de formar el recurso humano que requiere la economía para garantizar el crecimiento sostenido de la producción; se trata de acumular el capital humano suficiente para competir con ventajas comparativas en el mercado internacional. Todos los demás aspectos de la educación pasan, en esta época, a un segundo plano.

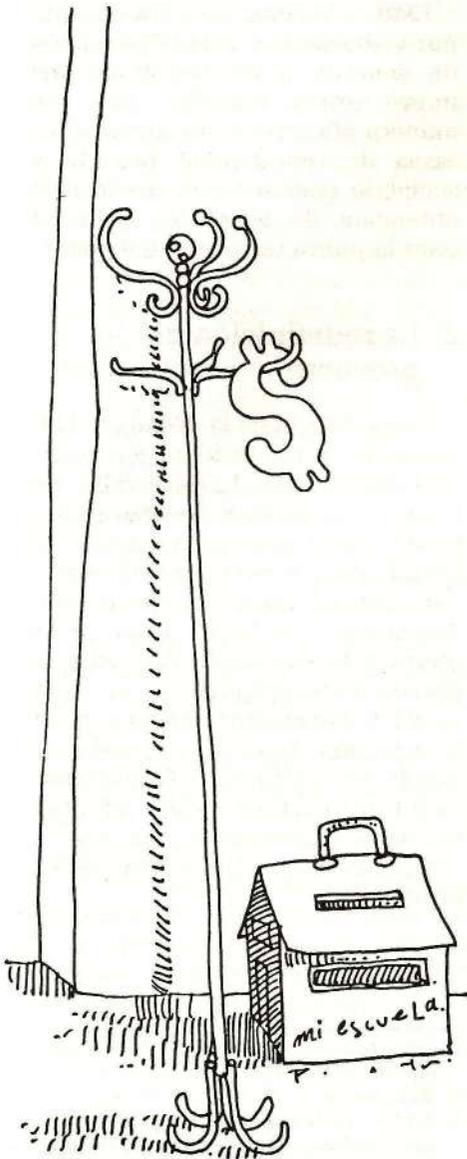
Si la población es un recurso, entonces es una riqueza y en cuanto tal es susceptible de ser convertida en capital. La educación pasa así a ser el proceso a través del cual ese recurso se transforma en capital. Asimilada la población al capital, se convierte en un factor decisivo en el aumento de la producción. Pero para ser efectivo este paso de la educación al ámbito de la economía, se necesitaron tres mecanismos:

- La tecnología educativa
- La curriculización
- La Planeación Educativa.

Con ello se cumpliría el propósito escolarizador, pues siempre que la población escolarizada ingresó al aparato productivo en forma de capital, esto es: disciplinada socialmente, sumisa políticamente y adiestrada laboralmente, el crecimiento económico se garantiza.

"La educación tuvo un impulso muy significativo en la época del Frente Nacional... la cobertura de educación primaria se amplió hasta el 84%... sobra anotar que esta fuerte expansión educativa estuvo asociada con la celebración del crecimiento económico del período"<sup>1</sup>.

Pero para lograr esto, no basta con la ampliación de la cobertura. No se trata de expandir cualquier educación. Lo que se procura es generalizar una educación curriculizada, es decir, una educación que objetiviza la enseñanza convirtiéndola en una tecnología más y sometiéndola a una planificación que



— Calidad como curriculización de la enseñanza para garantizar los aprendizajes mínimos.

Si en algún momento algunos sectores de la educación estatal pudieron asimilarse a la educación pública, con esta política se derrumbaría cualquier posibilidad de que mantenga ese carácter. La educación pública no la entendemos como la sumatoria de intereses particulares sino como aquella que articula las prioridades de la Nación y da lugar a las múltiples manifestaciones de la cultura, del pensamiento y de la democracia, garantizada en su totalidad por el Estado.

1. Departamento Nacional de Planeación, Plan de Apertura Educativa, 1991-1994, Documento MEN - D.N.P. - UDS - DEC -251, marzo 19 de 1991, págs. 3 y 4.

aumenta la eficacia y el rendimiento. Estos mecanismos de curricularización, tecnologización y planificación, son los que van a garantizar la disciplina social que procura el nuevo modelo educativo.

Entendida así, la educación tiene un doble propósito:

— Alcanzar altas tasas de rentabilidad privada y social en la inversión del proceso educativo, y

— Obtener la eficiencia interna necesaria para conseguir los objetivos políticos esperados.

Esto es, se busca la calidad de la educación para hacerla rentable y eficiente, de tal manera que la inversión se recupere y se obtenga el recurso humano que necesita el desarrollo. Así fue como la educación se convirtió en un sector objeto de la planificación global que comenzaron a hacer los gobiernos desde finales de la década del 50.

En 1975 se dispuso un plan de mejoramiento cualitativo de la educación (la reforma curricular) para resolver el problema de la eficiencia interna, pues entendieron que la masificación sin currículo es un negocio poco rentable. El problema se redujo casi exclusivamente a las posibilidades de retención que ofreciera el aparato escolar:

“Los estudios sobre calidad de la educación han destacado el bajo nivel de la primaria en Colombia, que presenta un alto índice de fracaso escolar y deserción prematura, poca pertinencia de los currículos e insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes... En la actualidad, el reto consiste en garantizar su retención”<sup>2</sup>.

Cobertura y curricularización son pues las dos exigencias que el desarrollo le hace a la educación. Bajo estas dos premisas se logra que “la acumulación de capital humano contribuya a la expansión económica en forma cuantitativamente comparable a la acumulación de capital físico tradicional”<sup>3</sup>.

Esta característica de la educación adoptada a partir de la segunda guerra mundial, forma parte de la condición internacional

que adquirió el capital en su nueva fase de acumulación. Entonces, las relaciones entre los países cambian, ya no se trata de la dominación de unos sobre otros, sino del circuito internacional que recorre el capital. El poder se universaliza, el mundo tiende *cada vez más a ser* un solo bloque interdependiente.

Así, cuando el Banco Mundial traza una política, no es una decisión que se impone, sino una necesidad del poder que pasa por el ajuste de medidas en uno u otro bloque continental o en uno u otro país. De esta manera los planes de desarrollo de nuestros países van a coincidir puntualmente con las políticas del Banco Mundial.

Particularmente el Plan de Apertura Educativa recoge disciplinadamente los lineamientos de la UNESCO, el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial<sup>4</sup>, pero lo que plantean estos organismos no son imposiciones, sino necesidades de quienes orientan las políticas del Estado, pues...

“El programa de apertura económica que ha puesto en marcha el presente gobierno está orientada fundamentalmente a reorientar la economía colombiana por la senda del crecimiento sostenido y la eficiencia... y en esta perspectiva, la educación juega un papel primordial. *Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico*”<sup>5</sup>. (Subrayado nuestro).

He aquí de manera cruda y contundente el sentido que adquiere hoy en la educación. Sin duda educar en esta perspectiva no tiene nada que ver con la posibilidad de potenciar el pensamiento, el arte y la cultura.

En conclusión: El desarrollo redefinió el papel de la educación y le planteó la necesidad de formar el capital humano requerido para el crecimiento sostenido y la eficiencia del aparato productivo. Así, la estrategia de la escolarización significó dos cosas: Ampliación de la cobertura y Curricularización.

Esto es, escolarizar para disciplinar y adiestrar a toda la población de acuerdo a las demandas del nuevo orden mundial, pero de manera eficiente, para lograr altas tasas de rentabilidad privada y social, lo cual significa también la obtención de beneficios políticos para la nueva estrategia del poder.

## 2. La redefinición del proyecto

Desde finales de la década del 90 asistimos a una redefinición mundial del modelo de desarrollo. Se trata de la política neoliberal que busca darle nuevas funciones al Estado para garantizar la libre circulación del capital, sometiéndolo únicamente al “libre” juego de la oferta y la demanda. Para ello el Estado debe renunciar a su viejo papel de benefactor y regulador de la economía (modelo Keynesiano) donde debe garantizar la inversión en infraestructura social y adoptar los medios necesarios para que el crecimiento económico sea equilibrado.

2. Departamento Nacional de Planeación, op. cit., pág. 9.

3. *Ibid.*, pág. 1.

4. A partir de la mundialización de la educación el Banco Mundial crea una oficina para atender específicamente los asuntos relacionados con este “sector”. De allí previenen las orientaciones que “recomiendan” seguir a Colombia, recogidas en el documento titulado: “Memorando sectorial del 7 de abril de 1987”. Este trabajo, de carácter confidencial y para uso exclusivamente oficial, fue preparado por el Departamento de Proyectos de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe. El Plan de Apertura Educativa sigue paso a paso cada una de las “recomendaciones” allí expuestas. También sigue los lineamientos planteados en Tailandia en el Congreso Mundial sobre “Educación para todos”, evento preparado por el Banco Mundial y la Unesco en 1990. Este Congreso define para el Tercer Mundo una estrategia para que la población adquiera el aprendizaje mínimo que necesita el desarrollo.

5. *Ibid.*, pág. 1.

El desmonte del Estado benefactor significa para nuestro caso, en el orden económico:

- Privatización de las empresas estatales y de los servicios públicos.

- Reforma Laboral que recorte derechos individuales, colectivos, salariales y prestaciones.

- Eliminación de barreras arancelarias para la penetración del capital extranjero y la libre comercialización de los productos de las multinacionales.

- Liberación de restricciones a la fijación de los precios en el mercado.

- Reforma fiscal y monetaria.

En el orden político:

- Fraccionamiento de las responsabilidades administrativas del Estado.

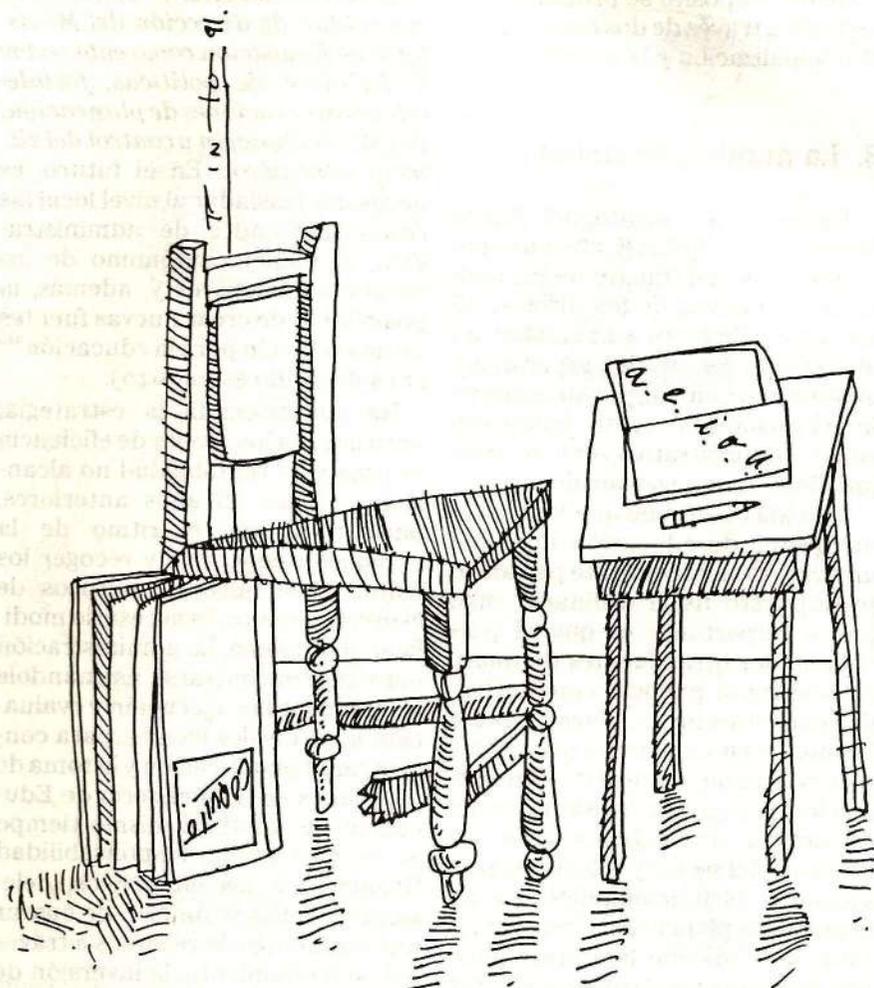
- Concentración de sus funciones directivas a través de la unificación de las tres ramas del poder público.

- Afianzamiento de las funciones policivas y represivas de todo el aparato estatal. Reforma de la justicia.

Con estas medidas el Estado no desaparece sino que afina sus mecanismos de control político y social, dispersando administrativamente el poder para hacerlo más eficaz.

En otras palabras, se trata, para nuestros países, de la adopción del modelo neoliberal, como respuesta a la más reciente crisis del capitalismo. Cuando el modelo de acumulación internacional entra en crisis los estados del Tercer Mundo deben abandonar su política social, pues ella significa restricciones a la libre expansión del capital. Es el retorno al ciclo de ajustes al trabajo donde el capital pueda obtener mayores niveles de ganancia sin controles estatales que le exijan la redistribución del ingreso.

En la lógica neoliberal la abolición de la función social del Estado debe servir para expandir el sector productivo, con lo cual habría más empleo y así más oportunidades económicas<sup>6</sup>.



Parecería que se trata solamente de una política económica, pero en realidad lo que está en funcionamiento es una forma de existencia de la guerra, por la vía de la economía, que hace aparecer esa política como un simple ajuste del aparato productivo. Lo que se plantea de hecho es una estrategia que en lo político se apoya en la coerción y en lo educativo en el desmembramiento de cualquier movimiento social y cultural que atente contra sus intenciones. Para eso se proponen golpear mortalmente la educación pública, en cuanto pudiera identificarse en algún momento con los intereses populares.

Con la nueva política educativa se intenta hacer gobernable la población a toda costa; por allí pasa este

proyecto educativo, inscrito en una política social más amplia.

Pero, ¿cómo lograr todo esto?

El Plan de Apertura Económica apunta fundamentalmente a un propósito: "La Desestatización" de la Educación.

Este es el viraje y esta es la nueva política. Aquí radica lo novedoso, pero al mismo tiempo lo peligroso del Plan. Con él no sólo se intentan hacer viables los propósitos de la educación para el Desarrollo (Formación de capital humano), sino que destruye cualquier posibilidad para la educación pública en Colombia.

6. *Ibid.*, pág. 1.

Dicho propósito se propone conseguirlo a través de dos caminos: La Municipalización y la privatización.

### 3. La municipalización

Tanto el documento del Banco Mundial como el P.A.E. ubican como responsable del fracaso de las políticas educativas de los últimos 30 años (la cobertura y la calidad no alcanzaron los niveles esperados), al Gobierno Central, por su excesivo intervencionismo tanto financiero como administrativo, con lo cual justifican las nuevas medidas.

"Habida cuenta de que los gastos del sector de educación imponen una carga excesivamente pesada al presupuesto fiscal ordinario, otro punto importante es que el país debe hallar otras fuentes de financiación tanto públicas como privadas para el sector...". "Para alcanzar las metas en educación primaria y secundaria de la presente administración, se requiere revisar la actual estructura de asignación de los recursos del sector y someter el presupuesto de funcionamiento a un proceso de planeación descentralizada, que coloque la responsabilidad de evaluar, controlar y ejecutar el gasto en manos de los municipios y departamentos<sup>8</sup>.

Para resolver el problema financiero se proponen buscar la participación del sector privado y descentralizar el gasto público para garantizar mayor eficiencia en la inversión.

El problema administrativo lo plantean así:

"El Ministerio de Educación debe reforzar sus niveles directivos y transferir funciones ejecutivas a los departamentos... de este modo las unidades más pequeñas estarían en condiciones de realizar funciones de evaluación y supervisión"<sup>9</sup>.

Con la Ley 24 de 1988, se estableció un cuerpo jurídico para solucionar algunos de los problemas administrativos del sector y comenzar a desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación

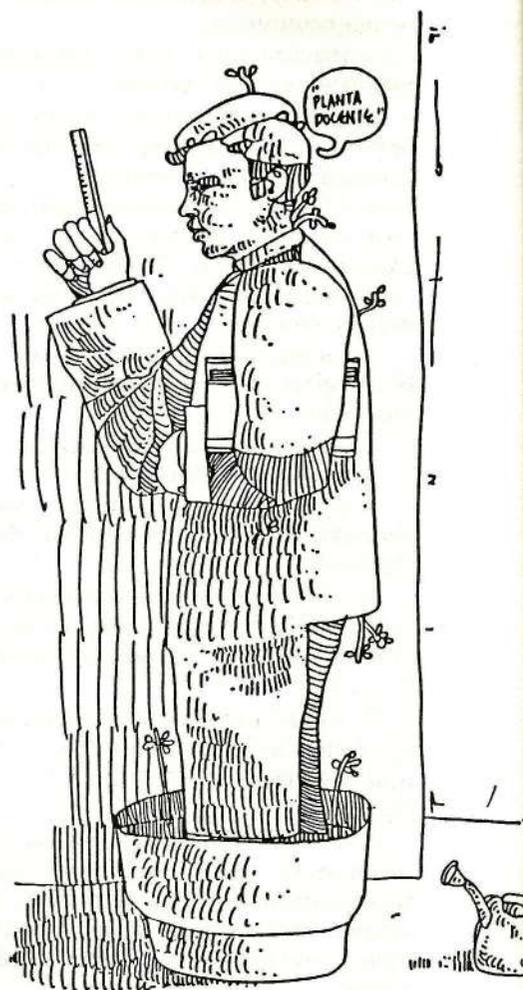
pública colombiana. *Se aumenta la capacidad de dirección del Ministerio de Educación como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo...* En el futuro, es necesario trasladar al nivel local las responsabilidades de administración, el manejo autónomo de los recursos financieros y, además, la posibilidad de crear nuevas fuentes de financiación para la educación"<sup>10</sup> (El subrayado es nuestro).

He allí diseñada la estrategia; para llegar a los niveles de eficiencia interna y de rentabilidad no alcanzados en los 30 años anteriores, para recuperar el ritmo de la expansión educativa y recoger los frutos económicos y políticos de este crecimiento, es necesario modificar el esquema: La administración debe desconcentrarse asignándole las funciones de ejecución y evaluación a los niveles locales, para concentrar la planificación y la toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional. Al mismo tiempo se le entrega la responsabilidad financiera a los municipios, delegando en ellos la función de buscar nuevas fuentes de recursos a través del endeudamiento, la inversión de particulares, los impuestos, etc.

Esto es lo que se entiende en el gobierno por descentralización: centralizar las decisiones políticas y desconcentrar las funciones ejecutorias.

Las repercusiones inmediatas para los maestros son graves, pues tiene que ver con lo que denominan "la administración de los recursos humanos".

El Estatuto Docente, promulgado en 1979, era un instrumento bien concebido de administración de la carrera docente que establecía incentivos para mejorar el desempeño profesional; en la práctica ha sido aplicado arbitrariamente y no como instrumento de administración. Entre los abusos se ha incluido la utilización de una costosa capacitación de los maestros únicamente como medio para que éstos reúnan



requisitos para recibir sueldos más altos<sup>11</sup>.

Según esto, el Estatuto Docente debía servir como mecanismo de administración para disciplinar al maestro, pero por falta de control, devino en desangre del presupuesto para la educación.

La solución propuesta es la siguiente: "...Los docentes nuevos de la primaria se proveerán mediante acuerdos (contratos de gestión) entre la Nación y los municipios

7. Banco Mundial. Colombia, Financiamiento y Eficiencia del Sector de Educación. Memorando sectorial 7 de abril de 1987. Informe No. 6587 - CO. pág. 1-4.

8. D.N.P. op. cit. pág. 24.

9. Banco Mundial, op. cit., pág. VIII y IX.

10. D.N.P., op. cit., pág. 19-20.

11. Banco Mundial, op. cit., pág. 24 y 28.

para ampliar la planta docente municipal. De manera similar, se crearán mecanismos para transferir los docentes rurales contratados bajo el sistema 'soluciones educativas', que hoy paga la Nación, a la planta docente municipal. El Gobierno Nacional transferirá recursos a los municipios para financiar estos docentes, en los tres primeros años, sin asumir responsabilidades laborales con ellos. A partir de entonces el municipio se responsabilizará de la financiación con sus propios recursos... Se promoverá la reforma de la legislación docente para adecuarla a los procesos de descentralización<sup>12</sup>.

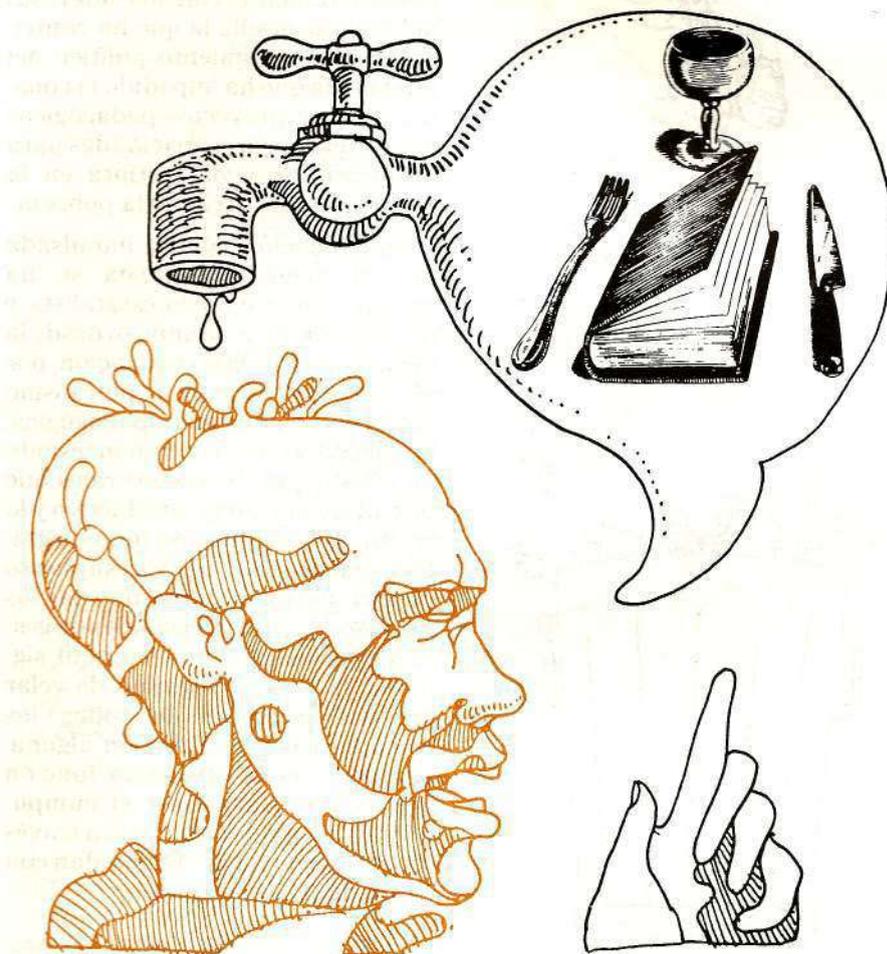
Los maestros, pues deben recibir el tratamiento propio de un recurso humano. Para eso hay que buscar los mecanismos legales para corregir los desniveles que hay entre su preparación y las necesidades reales de la educación (según su modelo), y entre su ubicación, su salario y las arcas municipales (según sus cuentas). En últimas lo que necesitan es un recurso flexible para que el Ministerio pueda planificar con certeza las políticas educativas, sin que la voluntad de los maestros se interponga y para que los alcaldes puedan ejecutarlas sin problemas.

De esta manera estarían creando las condiciones para la eliminación del Estatuto Docente, con lo cual apuntan al desmembramiento total de la educación estatal, esta vez, eliminando el carácter nacional del magisterio y sus luchas.

En síntesis, disminuyendo el peso del Estado en su responsabilidad financiera, desconcentrando funciones y flexibilizando el recurso humano, se lograría mayor eficiencia interna y un manejo racional de los recursos, con lo cual obtendrían los beneficios económicos y políticos de la educación.

Este proceso de descentralización administrativa ya está en marcha por la vía de la municipalización.

Obviamente este proyecto no tiene nada que ver con lo que los



maestros buscan a través de sus luchas sindicales y del Movimiento Pedagógico; no tiene nada que ver con la búsqueda de mayores niveles de participación ciudadana en el diseño de las políticas educativas, ni con la constricción de proyectos pedagógicos alternativos que formen ciudadanos para la democracia, capaces de pensar y decidir desde las localidades y las regiones. En este sentido **Fecode** ha propuesto una **Descentralización** de carácter democrático, donde las instancias locales y regionales puedan decidir colegiada y autónomamente sobre las políticas, la administración y la financiación de la educación.

El modelo descentralizador del gobierno es el modelo de la multiplicación de las redes de control y de la

dispersión de las responsabilidades para golpear la configuración de un movimiento cultural que podría perfilarse en el horizonte social como protagonista de un nuevo orden institucional.

Pero esta crítica no supone una defensa al modelo anterior. Al contrario, el exceso de centralismo en la administración y la falta de coordinación y de eficiencia en el manejo de los recursos, han sido siempre cuestionados por **Fecode**; por eso debemos distinguir de una vez por todas entre educación estatal y educación pública. Es la educación estatal la que se ha acomodado a las estrategias del desarrollo, es esa

12. D.N.P., op. cit. pág. 20-31 y 40.



educación la que se compromete irrestrictamente con los intereses del capital, es ella la que ha contribuido al sometimiento político del pueblo y la que ha impedido la construcción de proyectos pedagógicos que potencien las capacidades para encontrar otra vía distinta en la superación del atraso y la pobreza.

La educación pública impulsada por el magisterio nunca se ha casado con el modelo estatalista y desarrollista que se impuso desde la década del 50. Dicha educación, por el contrario, significa pluralismo cultural, autonomía pedagógica, búsqueda y construcción incesante de nuevas prácticas culturales que potencien el trabajo productivo y lo coloquen al servicio de todos, significa hacer uso del presupuesto público nacional para financiar los procesos locales y regionales de gestión educativa. Lo público, aquí, significa el derecho legítimo de velar por los intereses de todos los colombianos sin distinción alguna. Esa debe ser la verdadera función del Estado: Garantizar el cumplimiento del interés nacional a través de política que se correspondan con él, sin discriminaciones.

#### 4. La privatización

La segunda fórmula para resolver el problema que se presentó en las tres décadas pasadas y por el cual no se pudieron alcanzar los resultados esperados de la escolarización, es la privatización.

Como ya habíamos dicho, la educación representa un gasto muy elevado, razón por la cual hay que buscar nuevas fuentes de financiamiento. Estos son, según el plan:

- Préstamos externos
- Inversión
- Autofinanciamiento

Tres vías distintas que reafirman el proyecto de privatización, punto de apoyo central en el proceso de desmembramiento de la educación pública.

#### 1. La Educación Primaria

Lo que tiene que ver con la Educación Primaria es, a juicio de los diseñadores de la política, responsabilidad financiera del Estado. Es fácil sospechar por qué el Estado aún se siente responsable de este primer nivel educativo. De cualquier manera el aparato productivo no se beneficia directamente con la educación de los niños, pues no representan nada como fuerza de trabajo. Sin embargo para los planes del desarrollo es indispensable este nivel de escolaridad para garantizar éxitos futuros en los procesos de acumulación de capital humano, núcleo primario para la escolarización de la población.

A tal punto valoran este momento que han dispuesto crear el año 0 en todas las escuelas del país. Con él esperan “disminuir la repitencia en primaria y sentar las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación, al mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes”<sup>13</sup>.

En general aspiran a reorientar el programa de Universalización de la Educación Básica Primaria creando 200 mil nuevos cupos.

Esto se logrará construyendo nuevas escuelas exclusivamente en las zonas marginadas, en el sector rural y en las dos costas; pero sobre todo mejorando la eficiencia, esto es, evitando la repitencia escolar o zonas deprimidas. Un niño que repite es un costo muy alto pues restringe la posibilidad de ingreso a otro niño y baja la proporción de niños por maestro (el maestro del año siguiente se queda con un niño menos). Este problema que parece insignificante, se ha convertido, según las cuentas, en uno de los más graves en términos de costos y de eficiencia. Para solucionarlo se proponen extender el programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país... “con ello se disminuirían las tasas de deserción y repitencia, garantizando la permanencia hasta

13. D.N.P., op. cit., pág. 30.

5º grado de toda la población escolar rural”<sup>14</sup>.

El problema de la calidad es un problema de eficiencia interna, esto es, un problema de costos y de éxito en la preparación del mayor número de individuos (ojalá todos) para el desarrollo... “Las inversiones con probabilidades de aumentar la calidad de la instrucción primaria mejorando las proporciones de los factores (número de alumnos por maestro) no sólo mejorarían el producto del sector, sino que representarían además una trayectoria de crecimiento de bajo costo en la medida en que las tasas de repetición se redujeran como consecuencia de ellas”<sup>15</sup>.

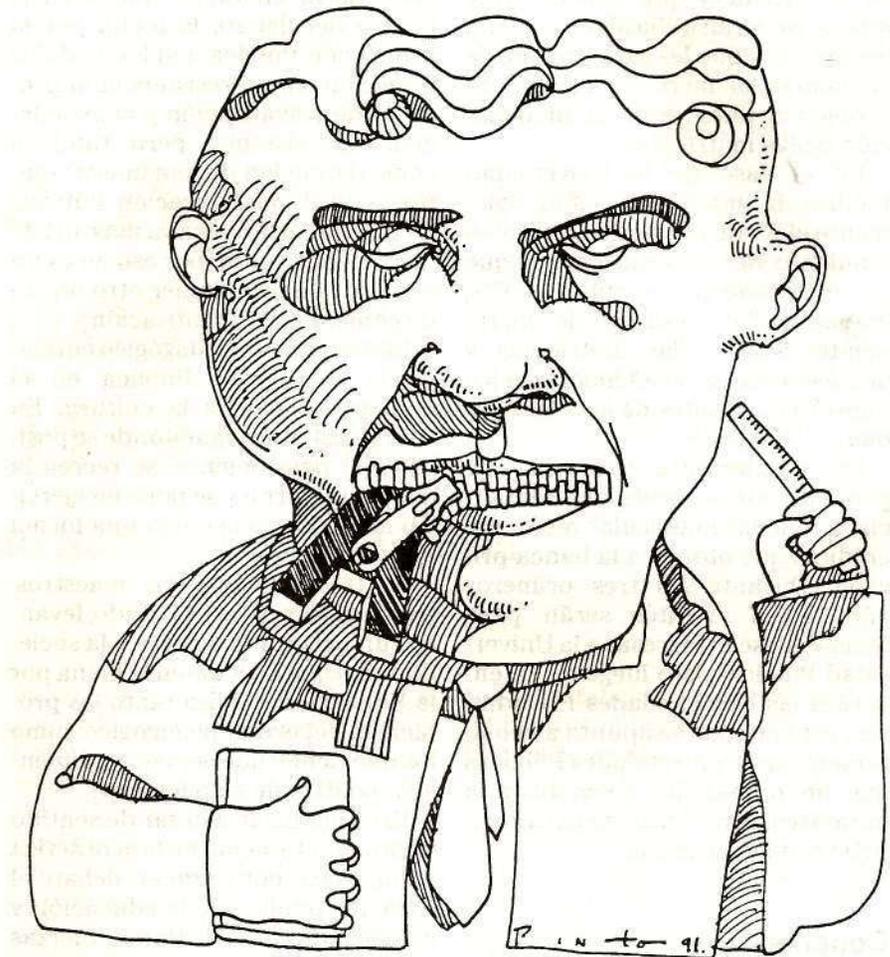
Con todo, este programa de Universalización de la Educación Básica Primaria no lo va a asumir financieramente el Estado a través del gasto público, sino a través del endeudamiento externo. Para ello se ha contratado con el Banco Mundial un préstamo por \$35.000 millones. Las consecuencias del endeudamiento externo ya las conocemos, y también sabemos quién termina pagándola finalmente.

La calidad de la educación también pretende mejorarse extendiendo a las zonas urbanas al fracasado método pedagógico de la “Escuela Nueva”.

## 2. La Educación Secundaria

En este nivel la privatización aparece en toda su extensión y contundencia. Para aumentar la oferta de cupos en la Educación Secundaria se siguen varios caminos. De una parte, a través del *préstamo-beca*, se proponen garantizar 165 mil nuevos cupos.

La financiación de esto se hará de manera compartida entre los municipios y el gobierno central. De otra parte “para incentivar a los particulares y a los municipios a ampliar o fundar nuevos colegios se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER, con plazos largos”<sup>16</sup>. Con esta fórmula se



aspiran cubrir 435.000 nuevos cupos.

Es en este nivel donde el plan establece su prioridad, entre otras cosas porque comparte el criterio de que “la Educación Secundaria es justamente la que tiene un efecto más significativo sobre la distribución del ingreso y la productividad de la economía”<sup>17</sup>.

Lo que no alcance a cubrirse por la vía de la privatización se hará optimizando la utilización de la infraestructura física y de los recursos docentes existentes.

La educación técnica se fortalecerá, pero pasará a ser liderada, en el sector oficial, por el SENA. Las instituciones privadas de formación profesional adecuarán los mecanismos necesarios para garantizar capacitación para el trabajo a los jóvenes que lo requieran. De nuevo se combina aquí, bajo el mismo sis-

tema, la función del sector oficial con el de los particulares.

Se trata de estimular al sector privado para que expanda la oferta de cupos, eliminando el desestímulo del control de precios a través de la liberación de las matrículas en los colegios privados.

Si aquí en este nivel se concentra la prioridad del plan, también se concentra el proceso de privatización.

## 3. La Educación Superior

El principal obstáculo que tiene la Educación Superior, según el plan,

14. *Ibíd.*, pág. 30.

15. Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 36.

16. D.N.P., *op. cit.*, pág. 33.

17. *Ibíd.*, pág. 32.

es el sacrificio que deben hacer quienes aspiran a ella al renunciar a los ingresos que les proporcionaría vincularse al mercado laboral. El problema, pues, sería la financiación de las matrículas.

En el caso de la Universidad Pública la matrícula cubre solamente el 5% de los costos de funcionamiento. Se trata entonces de que por este concepto se cubra el 33%, mediante "un proceso de incremento real en las matrículas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes de las Universidades Públicas"<sup>18</sup>.

Se complementa el proceso de privatización a través de la financiación de las matrículas mediante créditos que otorgará la banca privada. Durante los tres primeros años estos créditos serán para quienes deseen ingresar a la Universidad Pública, pero luego se extenderá a las Universidades Privadas. Con esta medida se apunta a debilitar aquellas Universidades Públicas que no posean los recursos y la infraestructura suficiente para competir con las privadas.

## Conclusión

El P.A.E. es el nuevo reto que los maestros colombianos deben enfrentar. No sólo para resistir al golpe final que se le da a la Educación Pública, sino para abrir todo un amplio espacio social y político que potencie al Movimiento Pedagógico de tal forma que sea punto de encuentro de lo político y lo sindical. Este Movimiento adquiere una dimen-

sión nueva en tanto coloca en el centro del debate la lucha por la Educación Pública. Lucha de doble dirección, como resistencia al proyecto de privatización y consolidación del sistema, pero también como definición de una nueva comprensión de la Educación Pública. La Educación Pública va más allá de la Escuela Estatal, por eso no es un servicio como cualquier otro objeto de control y de privatización.

El Movimiento Pedagógico entiende la Educación Pública en el amplio espacio de la cultura. En cuanto tal, es el lugar donde se posibilita el pensamiento, se recrea la lengua materna y se pone en ejercicio la democracia como una forma de vida.

Se trata de que los maestros, frente al proyecto del Estado, levanten un programa de cara a la sociedad civil que articule en la lucha por la Educación Pública tanto los problemas del orden pedagógico como los que tienen que ver con la dimensión política de su quehacer.

Esto significaría dotar de sentido y ampliar el escenario de la práctica pedagógica, poniendo en debate el carácter público de la educación y convocando las distintas fuerzas que intervienen en ella.

1. La política educativa debe ser discutida y definida por todas las instancias de la población que tienen que ver con ella. No podemos permitir que se sigan diseñando e imponiendo a espaldas de las comunidades las políticas, planes y programas educativos.

2. La financiación de los gastos del personal docente deben quedar

a cargo de la Nación, con la concurrencia de los Municipios y Departamentos en la responsabilidad de construir, mantener y dotar los establecimientos educativos oficiales.

La administración debe concebirse dentro de un Sistema Nacional de Educación con responsabilidades y funciones definidas para la Nación, los Departamentos y los Municipios en forma colegiada y sobre la autonomía de los establecimientos en manos de los maestros para definir la elaboración de los programas educativos.

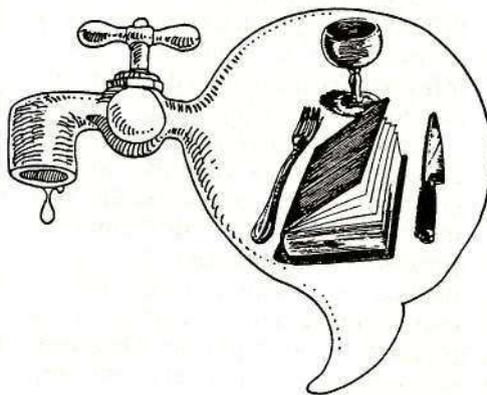
Esta nueva tarea pasa por un proyecto más grande que nos compromete con la vida misma. Luchar por la vida en un país como el nuestro es todo lo que nos queda, pero en ella nos jugamos todo lo que soñamos ●

El presente artículo fue elaborado por: Alberto Martínez Boom y Alejandro Alvarez.

Comparten el Documento los siguientes miembros del Comité Ejecutivo de FECODE:

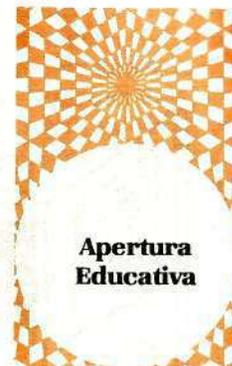
Jaime Dussán Calderón  
David Zafra Calderón  
Carlos F. Arroyo  
Orlando Zambrano  
José Arnulfo Bayona  
Rafael Cuello R.  
David Moreno  
Ernesto Romero  
Edgar Zambrano

18. *Ibid.*, pág. 39.



apertura educativa

# Plan de Apertura Educativa 1991-1994



Departamento Nacional de Planeación

## Introducción

El programa de modernización e internacionalización económica requiere del fortalecimiento de la educación de los colombianos. La acumulación de capital humano contribuye a la expansión económica en forma comparable a la acumulación de capital físico tradicional. La combinación de apertura económica con acumulación de capital humano es la mejor receta para impulsar el desarrollo económico con un alto contenido de equidad social. Mayor educación de la población representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico y, además, mayor movilidad social. Además de sus virtudes económicas, una mayor y mejor educación es la base para la reconstrucción del tejido social que tanto requiere hoy el país. El proceso educativo además de transmitir unos conocimientos básicos, crea espíritus críticos, libres, creativos, solidarios, comprometidos con la búsqueda de la paz, la tolerancia y la democracia.

Durante el presente siglo, Colombia ha registrado distintos períodos de desarrollo educativo. Tras un atraso sorprendente hasta mediados del siglo, la educación tuvo un impulso muy significativo durante

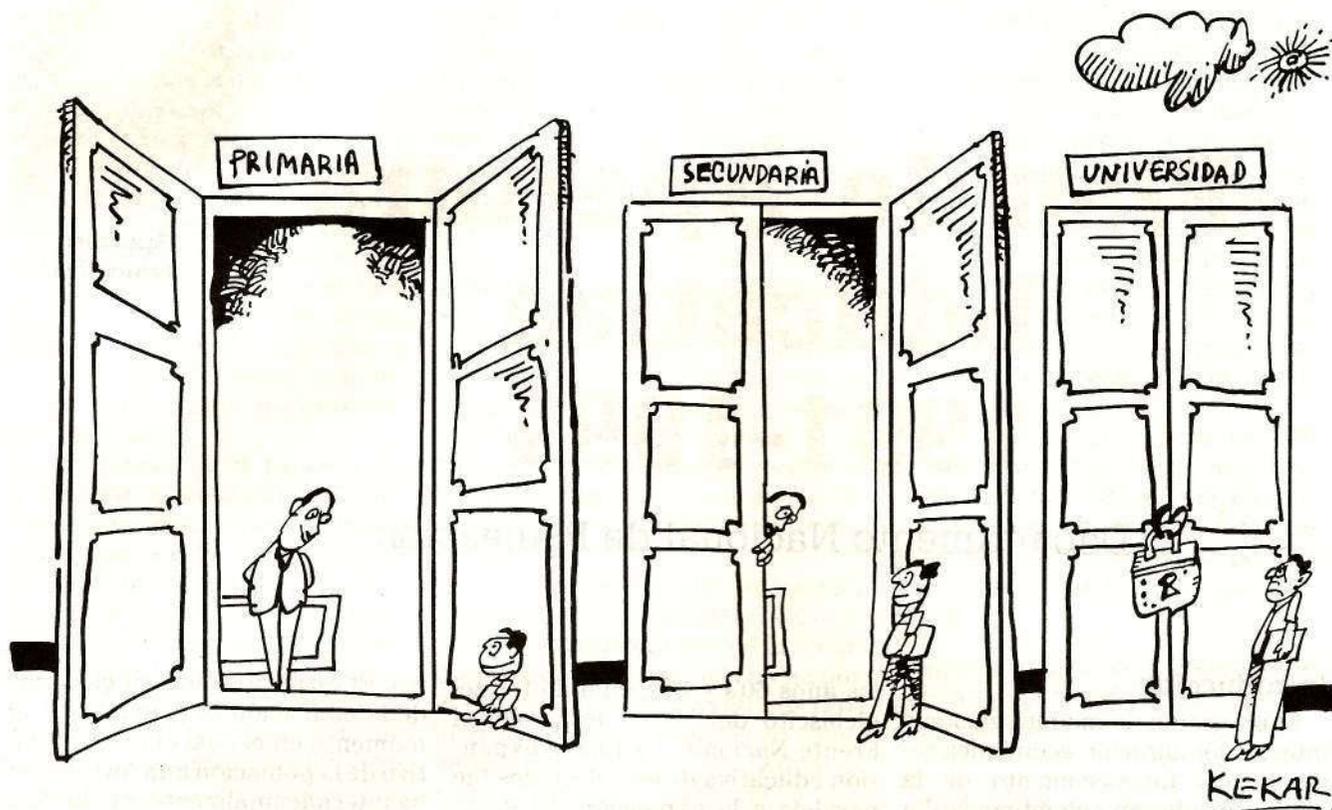
los años 60's y 70's, cuando tras el plebiscito del 57 se desarrolló el Frente Nacional. La fuerte expansión educativa de esos decenios fue paralela a la expansión del gasto público en educación, y —aunque ello haya pasado desapercibido para la mayor parte de analistas del país— estuvo asociada con la aceleración del crecimiento económico del período y con el mejoramiento en la distribución del ingreso.

Sin embargo, desde mediados de los setenta el ritmo de crecimiento de la educación se redujo de manera notable, y con ello el promedio de educación de los colombianos dejó prácticamente de crecer en los últimos 15 años. Justo en el período en el cual la educación se nacionalizó, las tasas de crecimiento anuales de los matriculados en primaria han sido inferiores al 1%. En secundaria, en donde existen las mayores carencias, alcanzaron apenas el 5% anual entre 1975 y 1984 y el 2% anual en el último lus-

tro. El estancamiento en el avance de la educación se presentó en un momento en el cual el nivel educativo de la población aún no sobresalía internacionalmente, y cuando la desigualdad en el acceso a la educación había llegado a ser mayor que la de todos los países del mundo, con la excepción de la India.

El freno en la expansión educativa ocurrida en los últimos quince años, se asocia con problemas institucionales del sector, bajo un esquema en el cual priman el centralismo, la falta de coordinación e información y la ausencia de participación de las familias. El Plan de Desarrollo para el Sector Educativo pretende generar un decidido impulso al crecimiento de la cantidad y calidad de la educación impartida a los colombianos. Esto generará una mayor satisfacción social, mejores condiciones para incrementar la productividad y el crecimiento de la economía y mejoras significativas en la distribución del ingreso de los colombianos. Las características predominantes de la nueva política educativa entre las que se destacan la ampliación de coberturas, el establecimiento de estímulos para crear condiciones de competitividad entre instituciones en todas las áreas, y las acciones orientadas a

Documento MEN-DNP-2518-UDS-DEC.  
Este documento contiene el diagnóstico, las políticas y los programas prioritarios del presente gobierno en el campo de la educación, y resume el documento Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Bogotá, marzo 19 de 1991.



flexibilizar los controles, en suma, la creación de mayores oportunidades de educación para todos los colombianos, con la participación de todas las instituciones, nos permiten definir éste como el Plan de Apertura Educativa.

### I. Problemas del sector educativo

La educación primaria colombiana todavía no ha alcanzado la cobertura total: de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. En las capitales el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales el 22%. Las principales deficiencias se presentan en las zonas rurales, los municipios de las dos costas y los grupos humanos ubicados en las zonas marginales de las cuatro ciudades más grandes del país.

La escuela primaria tampoco funciona eficientemente. Aunque más del 90% de los niños ingresan al primer grado, el 40% no logra terminar el ciclo primario y una tercera

parte de los cupos benefician a niños que superan la edad esperada, en su gran mayoría a causa de la excesiva repetición. Los problemas de la calidad de la primaria se originan en la poca adecuación de los currículos, el insuficiente tiempo efectivo de clase para los niños, la falta de materiales educativos, y la ausencia de aprestamiento previo al primer grado. Aunque el programa de Universalización de la Educación Básica Primaria ha mejorado las condiciones de las escuelas públicas rurales, no ha sido muy eficaz para aumentar la cobertura y mejorar la calidad.

Los problemas centrales en la educación secundaria son la baja cobertura alcanzada, la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, y la desigual calidad de la enseñanza en las distintas regiones. La tasa de cobertura neta es del 46% (58% para las capitales y 36% en el resto de municipios). Cerca del 45% del déficit de cupos se concentra en las cuatro ciudades más grandes del país, Bogotá, Medellín, Cali y Barran-

quilla. Este es, sin duda, el mayor problema de la educación colombiana.

La actual división entre establecimientos de educación primaria y secundaria, especialmente en el sector oficial, disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación, estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas.

La ineficiencia de la escuela secundaria se expresa en que más de una quinta parte de los cupos disponibles son utilizados para atender a jóvenes por encima de la edad correspondiente, por repetición o por haber ingresado tarde al 6o. grado. Los logros académicos de los estudiantes son bajos. Los puntajes de los colegios de bachillerato en las pruebas del ICFES revelan grandes diferencias de rendimiento académico entre las distintas regiones y deficiencias graves en las materias básicas de matemáticas y lenguaje. Las principales causas de la baja calidad son la inadecuada formación de los docentes, los esca-

sos apoyos didácticos y pedagógicos y la innecesaria dispersión de los currículos.

El **bachillerato técnico** representa el 25% de los alumnos de secundaria. Al contrario de lo esperado con esta modalidad de enseñanza, la mayor parte de sus egresados prefieren buscar el ingreso a la universidad. Quienes se incorporan directamente al mercado laboral obtienen ingresos aceptables en el corto plazo pero, en el mediano plazo, pierden las posibilidades de movilidad laboral y su preparación resulta débil frente al proceso de cambio técnico, por deficiencias en su formación general. El bachillerato técnico, además, es un medio costoso de preparar estudiantes para la universidad. El bachillerato agrícola es 3 veces más costoso que el académico, el industrial 2 veces y el de los INEM 1.5 veces.

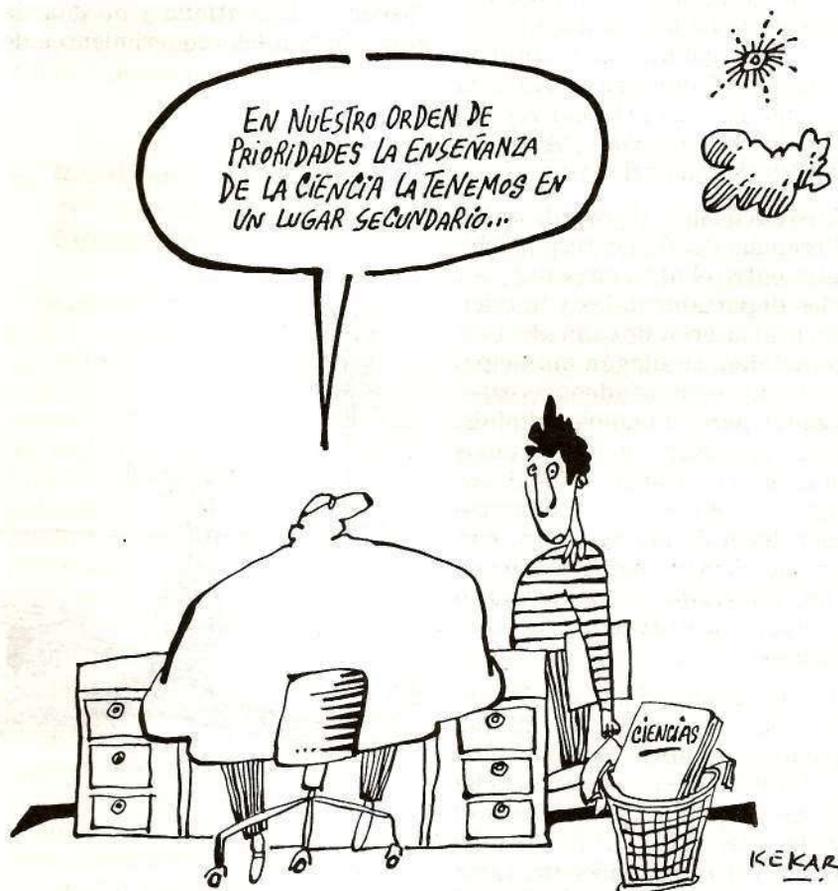
En la **educación técnica en el nivel postsecundario**, el número de estudiantes creció a tasas superiores al 10% anual en el último decenio. El rápido desarrollo cuantitativo, sin embargo, no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas. Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad.

Los principales problemas de la **educación superior** son, en orden de importancia, la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado. Gran parte de estos problemas tiene su origen en que el rápido crecimiento de la cobertura no se acompañó de ajustes institucionales para consolidar su calidad. Esas deficiencias han llevado a falta de credibilidad social y pérdida de liderazgo nacional de las universidades.

Los programas orientados a la investigación, los doctorados y las ciencias básicas, se encuentran rezagados. No existe la complemen-

tación necesaria entre conocimiento, capital y trabajo. El gasto en ciencia y tecnología es menos del 2% del gasto total de las universidades. Los mecanismos de control administrativo de la educación superior son ejercidos por entidades externas a la universidad, con criterios que distan de ser los más eficaces desde el punto de vista académico, y

tecnológica nacional. Actualmente, el subsidio no se da a los estudiantes sino a las entidades de acuerdo con los gastos. Por lo tanto, es independiente de la eficacia y la eficiencia de la gestión y no toma en cuenta la promoción de las prioridades del desarrollo nacional, la selección de las especialidades, ni la definición de los programas de investigación.



por ello han resultado ineficaces. El Decreto 80 de 1980, que ordenó el sistema de educación superior, es excesivamente centralista e inflexible y en la actualidad es un instrumento inadecuado.

Las universidades públicas tienen una alta dependencia de los aportes de la Nación, los cuales representan el 77% de sus ingresos. Los mecanismos de distribución de los dineros públicos a estas entidades, no contribuyen a la equidad social ni a la creación de una base científica y

De otra parte, el sistema de crédito educativo tiene baja cobertura (7% de los estudiantes), altos costos de intermediación y se dirige casi exclusivamente a financiar matrículas.

La **tasa de analfabetismo** para la población mayor de 10 años ha pasado del 38.5% en 1951 al 12.2% en 1985. A pesar de tal disminución, 2.3 millones de colombianos adultos no saben leer ni escribir. El analfabetismo es del 23.4% en las zonas rurales y el 7.3% en las zonas urba-

nas. En los departamentos de las costas Atlántica y Pacífica y en las personas mayores de 45 años se presentan las más altas tasas.

**La organización administrativa** del sector educativo continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años, cuando el sistema tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros. La organización institucional, laboral y financiera actual de la educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

No existen líneas de coordinación y diferenciación de las responsabilidades entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel. En la actualidad, en ningún municipio del país existen dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación local. Las acciones de planeación y administración local de la educación, han tenido muchos tropiezos porque no se ha integrado a los gobiernos municipales ni al proceso de descentralización.

La educación primaria y secundaria está atendida por 22 mil empleados administrativos y 280 mil docentes. El sector oficial cuenta con 200 mil maestros y el privado con 80 mil. El manejo administrativo de los docentes tiene los siguientes problemas: Aunque el Gobierno Central paga el 95% de los docentes oficiales, no tiene información actualizada acerca de su ubicación, nivel de formación y tiempo de servicio. No se han desarrollado instrumentos administrativos para ubicar a los docentes de acuerdo con las necesidades educativas locales. El Estatuto Docente adolece de instrumentos adecuados al proceso de descentralización educativa, debido a que los alcaldes no pueden resolver los problemas corrientes de administración de personal, ni pueden disponer de los

recursos humanos existentes de manera flexible.

Aunque el nivel educativo de los docentes oficiales ha mejorado en los últimos cuatro decenios, continúa siendo bajo y solo el 18% terminó estudios universitarios. Las entidades encargadas de la formación de los docentes (normales y facultades de educación) la capacitación de los docentes en ejercicio es dispersa, discontinua y no guarda relación con los requerimientos de

esfuerzo educativo del sector público a niveles comparables con países de similar desarrollo económico y social. En la última década, el nivel de gasto ha tenido ostensibles oscilaciones, que han llevado a un descenso considerable desde 1984, período en el cual pasó del 3.63% del PIB a 3.18% en 1988. En los egresos del sector público central, el gasto en educación también bajó del 24.5% a comienzos de los 80s, al 20% a fina-



los programas nacionales ni con las necesidades de actualización de maestros.

El sector educativo ocupa un puesto importante en el gasto de la sociedad y del sector público. **El gasto total en educación**, representó el 5% del PIB en el último decenio. El gasto público representa cerca del 60% de éste gasto. Tras haber estado muy por debajo de los patrones internacionales durante la primera mitad del siglo, el gasto público en educación registró un aumento considerable desde finales de los años cincuenta, que llevó el

les del decenio. Comparado con patrones internacionales, el gasto público en educación en Colombia en el periodo reciente, en términos del PIB, se ubica por debajo del promedio para los países de Latinoamérica y el Caribe (4.3%), que ya es inferior al de otros países de similar desarrollo en otros continentes.

El presupuesto de funcionamiento del sector educativo público representa cerca de una tercera parte del total de gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, y la inversión sectorial cerca del 6% de la inversión total del sector central.

No obstante la elevada participación que tiene la educación en el presupuesto nacional, las finanzas del sector carecen de procesos adecuados de planeación, programación y control. La asignación de los recursos para el funcionamiento del sector, los cuales representan el 95% del total, es centralizada y se basa en los comportamientos históricos del gasto por entidades territoriales y niveles educativos, sin tener en cuenta criterios de eficiencia, prioridad, o equidad.

## II. Políticas y programas para el sector educativo 1991-94

Las políticas educativas centrales del presente gobierno son:

— Lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos.

— Avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo.

— Establecer mecanismos de financiación de la educación que garanticen:

a) orientar el gasto público educativo y los subsidios a las personas más pobres, las zonas geográficas más necesitadas de educación básica y a los programas de desarrollo científico en las universidades;

b) la competencia entre instituciones públicas y privadas para ofrecer mejor y más educación;

c) el acceso oportuno y expedito al crédito para educación, tanto a las familias para financiar estudios universitarios, como a las instituciones públicas y privadas para financiar ampliación de cobertura;

d) adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del gobierno central según necesidades y esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

Estas políticas se adelantarán a través de los siguientes programas y acciones, que requerirán en algunos casos de acciones legislativas:

### A. Establecer programas de preescolar (año cero) en Escuelas Públicas

En las escuelas públicas se crearán programas de transición entre el hogar y la educación primaria, buscando disminuir la repitencia en primaria y sentar las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación. La meta de este programa es atender 630 mil alumnos en 1995 logrando una cobertura del 90% de los niños de 6 años.

### B. Reorientar el Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria

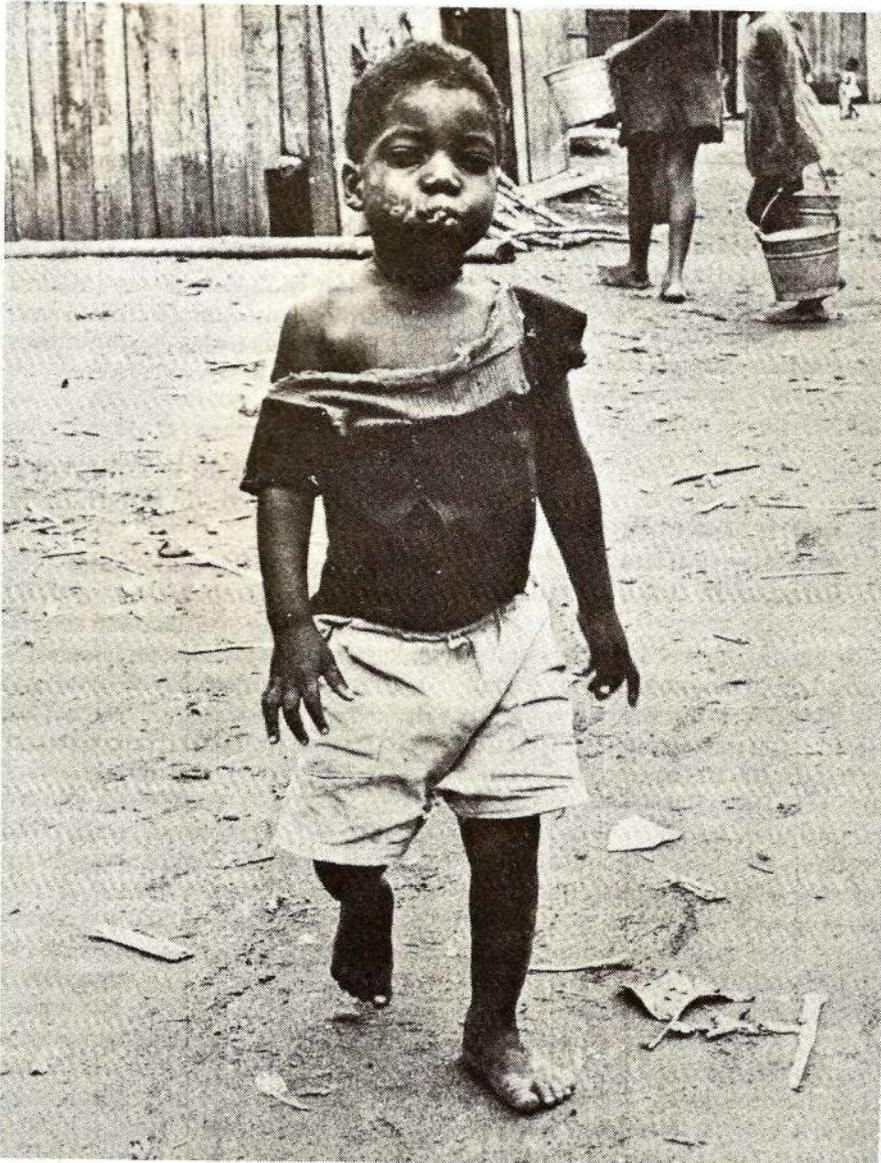
Se garantizará el acceso y —sobre todo— la permanencia en la primaria a todos los niños en edad de estudiar, lo que significa ampliar en cerca de 200 mil los cupos actuales antes de 1995. Esta meta se logrará mejorando la eficiencia de las actuales escuelas (aumentando calidad y disminuyendo repetición y deserción) y construyendo escuelas adicionales en los sitios donde se ha identificado su necesidad (en las entidades territoriales de las costas Atlántica y Pacífica, especialmente). El mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se logrará con la extensión del programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país. Con ello se disminuirán las tasas de deserción y repitencia, garantizando la permanencia hasta el 5o. grado de toda la población escolar rural.

Los docentes faltantes en las zonas de expansión de la primaria se proveerán mediante acuerdos entre la Nación y los municipios o los departamentos para ampliar la planta docente. Para garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales, se establecerá un sistema de incentivos compuesto por un seguro privado de salud para el maestro y su familia, y el acceso expedito al programa de vivienda social.

Para aumentar la oferta de cupos en las áreas marginales de las grandes ciudades se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales y las organizaciones no gubernamentales para atender con programas remediales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela. La educación de la población indígena se garantizará buscando la autonomía administrativa y operativa de las comunidades en el manejo de sus programas.

### C. Ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria

El problema más importante de la educación colombiana es su débil cubrimiento de la educación secundaria para los jóvenes de las ciudades. En consonancia, el principal programa educativo del actual gobierno es aumentar la cobertura del bachillerato del 46% actual hasta el 70% en 1995. Para ello, se crearán 600 mil nuevos cupos en la educación secundaria entre 1991 y 1995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y del privado. Para ello, la principal innovación será el cambio en la modalidad de subsidios. En lugar de los actuales subsidios a los establecimientos —cuyo impacto sobre la población objetivo en las actuales condiciones de desarreglo institucional es incierto— se orientarán los subsidios directamente a los niños y jóvenes que demandan educación. Ello representa un esfuerzo sustancial de expansión del sistema de becas para educación. Se otorgarán becas a los jóvenes de bajos recursos, con lo cual se garantizarán 165 mil nuevos cupos. Estas becas se financiarán de manera compartida entre el gobierno central y los municipios de acuerdo con contratos de cofinanciación. Para incentivar a los particulares y a los municipios a ampliar o fundar nuevos colegios de bachillerato, se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER, para compra, mejora, construcción, ampliación y dota-



La educación primaria colombiana todavía no ha alcanzado la cobertura total: de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. En las capitales el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales el 22%.

ción de establecimientos educativos, y se les subsidiará con el 15% del valor de las nuevas inversiones.

En el sector público se establecerán 435 mil nuevos cupos combinando dos estrategias: en primer lugar, se dará apoyo para la reparación de la planta física y la renovación de la dotación para optimizar los recursos docentes y administrativos existentes, con lo cual se obtendrán 180 mil nuevos cupos. En segundo lugar, mediante la ampliación de los antiguos colegios oficia-

les o la creación de nuevos se ofrecerán 255 mil nuevos cupos. Paulatinamente, el financiamiento del sistema de colegios oficiales pasará a estar ligado con el logro de objetivos de demanda, en lugar del pago a la burocracia.

#### **D. Mejoramiento de la calidad de la Educación Básica**

Para mejorar la calidad de la educación básica se le dará un nuevo

impulso a la renovación curricular, se introducirá la educación ambiental y la educación para la paz y se harán las inversiones necesarias para la provisión de juegos didácticos, textos, manuales y laboratorios. Así mismo, se reformarán los modelos vigentes de formación de docentes: Normales, facultades de educación, capacitación. Con el propósito de captar y sistematizar tecnologías educativas modernas desarrolladas dentro y fuera del país, y adaptarlas a las condiciones locales, se establecerá un programa de Nuevas Tecnologías en Educación. Como parte esencial de la nueva estrategia de calidad, se establecerá en el Ministerio de Educación un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los niños y jóvenes de la primaria y la secundaria.

#### **E. Reestructuración de la Educación Técnica Media**

El fortalecimiento de la educación técnica se logrará estableciendo nuevas relaciones entre las instituciones de formación profesional y el sistema de educación general. El Ministerio de Educación reconvertirá gradualmente las instituciones de bachillerato técnico diversificado en bachilleratos académicos y realizará las acciones necesarias para que los dos últimos años de bachillerato de todos sus establecimientos apoyen la vocacionalización, sin impartir una formación profesional.

El SENA, por su parte, ofrecerá diferentes alternativas de programas de aprendizaje acordes con las necesidades del desarrollo regional, de tal manera que pueda atender a los jóvenes que requieran ingresar al mercado de trabajo. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, buscará el óptimo aprovechamiento de la infraestructura existente. El SENA, además, apoyará el desarrollo tecnológico mediante sus programas de divul-

gación, y establecerá mecanismos de coordinación y articulación con las universidades y centros de investigación.

## F. Educación Superior

En este nivel el Gobierno Nacional emprenderá las siguientes acciones:

Con el concurso del sector privado, promocionará y financiará (a través de crédito y becas), estudios de maestría y doctorado, en el exterior y en el país, de los profesionales que hayan demostrado excelencia académica o investigativa.

Con la decidida participación de la banca oficial se diseñarán líneas de crédito para financiar costos académicos y de sostenimiento a estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos.

De otra parte, con el fin de fortalecer las finanzas de la universidad pública, y a medida que se expanda el crédito educativo, se iniciará un proceso de acercamiento de las matrículas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes a sus costos reales. En un plazo de 10 años, el monto total de las matrículas estudiantiles pasará a financiar por lo menos una tercera parte de los costos de operación de la universidad pública. Los mayores ingresos de las universidades, se orientarán exclusivamente al mejoramiento de la calidad de los programas y a fortalecer la actividad investigativa.

Como medio de evaluación de calidad de las instituciones se establecerá el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras. Se reestructurará el ICFES, orientándolo a la producción y divulgación de información sobre oferta, demanda, costos y calidad en la educación superior, coordinación de la realización de los Exámenes de Estado y a la convalidación de títulos mejorando su eficiencia administrativa. Se eliminarán de esta institución las funciones de control académico y administrativo, el control de precios en las



Aunque el programa de Universalización de la Educación Básica Primaria ha mejorado las condiciones de las escuelas públicas rurales, no ha sido muy eficaz para aumentar la cobertura y mejorar la calidad.

matrículas, y la ejecución directa de programas, frente a las cuales ha resultado ineficiente. Además, se reestructurarán las facultades de educación de acuerdo con las prioridades de la educación primaria y secundaria.

Finalmente, para promover la educación de adultos, se integrarán los esfuerzos de organizaciones privadas e instituciones públicas para educar a un millón de jóvenes analfabetas.

## G. Descentralizar y modernizar la administración de la educación pública

El gobierno propone una serie de reformas en la estructura del sector público orientadas a: 1) especializar el Estado en las funciones que le son propias; 2) mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos; 3) descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

En el sector educativo esta política se traduce, en primer lugar, en especializar al Ministerio de Educación y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo del sector y en el seguimiento de los programas nacionales. En segundo lugar, desarrollar la descentralización de la administración de los programas educativos en los departamentos y en los municipios, para buscar una mayor eficiencia del servicio, una mejor programación de acuerdo con las necesidades locales y un mayor control por parte de los usuarios.

El Gobierno Nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público; rediseñar el esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local; y profundizar el proceso de descentralización de la administración de la educación.

Así mismo, promoverá la reforma de la legislación docente vigente para adecuarla con los procesos de descentralización. Respetando las normas de libre asociación, es necesario que el municipio disponga de mecanismos flexibles para que los

alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas tareas autónomamente.

Los requerimientos adicionales de docentes, se cubrirán mediante la ampliación de la planta docente de los municipios. En programas de aumento de cobertura en primaria y secundaria, el gobierno nacional transferirá recursos al nivel local para las etapas iniciales de la ampliación de la planta docente, a través de contratos de gestión con los municipios.

Se fortalecerá la participación de la comunidad en la gestión educa-

**CUADRO 1**  
**SECTOR EDUCATIVO**  
**COSTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS (1)**  
**1991-1994**

| Fuente Programa    | Gobierno Nacional | Crédito Municipios | Recursos Mun. Dept. | Subtotal Mun. Dept. | Crédito a Privado | Recursos Privados | Total         |
|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| <b>AÑO 0</b>       |                   |                    |                     |                     |                   |                   |               |
| Funcionamiento     | \$0               | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$0               |                   | \$0           |
| Inversión          | \$7.225.167       | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$0               |                   | \$7.225.167   |
| Subtotal           | \$7.225.167       | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$0               | \$0               | \$7.225.167   |
| <b>PRIMARIA</b>    |                   |                    |                     |                     |                   |                   |               |
| Funcionamiento     | \$12.544.965      | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$0               |                   | \$12.544.965  |
| Inversión          | \$44.300.171      | \$0                | \$4.961.838         | \$4.961.838         | \$0               |                   | \$49.262.009  |
| Subtotal           | \$56.845.136      | \$0                | \$4.961.838         | \$4.961.838         | \$0               | \$0               | \$61.806.974  |
| <b>SECUNDARIA</b>  |                   |                    |                     |                     |                   |                   |               |
| Funcionamiento (2) | \$20.947.554      | \$0                | \$29.326.575        | \$29.326.575        | \$0               |                   | \$50.274.129  |
| Inversión (3)      | \$53.427.742      | \$87.997.500       | \$3.960.000         | \$91.957.500        | \$28.473.021      |                   | \$173.858.263 |
| Subtotal           | \$74.375.296      | \$87.997.500       | \$33.286.575        | \$121.284.075       | \$28.473.021      | \$0               | \$224.132.392 |
| <b>E. SUPERIOR</b> |                   |                    |                     |                     |                   |                   |               |
| Funcionamiento     | \$0               | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$0               | \$0               | \$0           |
| Inversión          | \$20.088.400      | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$52.808.000      | \$12.053.040      | \$84.949.440  |
| Subtotal           | \$20.088.400      | \$0                | \$0                 | \$0                 | \$52.808.000      | \$12.053.040      | \$84.949.440  |
| <b>TOTALES</b>     |                   |                    |                     |                     |                   |                   |               |
| Funcionamiento     | \$33.492.519      | \$0                | \$29.326.575        | \$29.326.575        | \$0               | \$0               | \$62.819.094  |
| Inversión          | \$125.041.480     | \$87.997.500       | \$8.921.838         | \$96.919.338        | \$81.281.021      | \$12.053.040      | \$315.294.879 |
| Total              | \$158.533.999     | \$87.997.500       | \$38.248.413        | \$126.245.913       | \$81.281.021      | \$12.053.040      | \$378.113.973 |

(1): En funcionamiento se incluye el costo incremental respecto a 1990.

(2): Incluye: En Presupuesto Nacional nuevas transferencias para docentes adicionales; en Municipios costo de los docentes municipales adicionales.

(3): Incluye el costo de las becas para secundaria. Son financiadas 80% con presupuesto nacional y 20% con aporte municipal.

**CUADRO 2**  
**SECTOR EDUCATIVO 1991-1994**  
**COSTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS (1)**  
**FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS**  
**(Miles de pesos 1990)**

| Fuente<br>Año  | Gobierno<br>Nacional | Crédito<br>Municipios | Recursos<br>Mun. Dept. | Subtotal<br>Mun. Dept. | Crédito<br>a Privado | Recursos<br>Privados | Total         |
|----------------|----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| 1991           |                      |                       |                        |                        |                      |                      |               |
| Funcionamiento | \$5.121.749          | \$0                   | \$2.991.713            | \$2.991.713            | \$0                  | \$0                  | \$8.113.462   |
| Inversión      | \$28.115.571         | \$21.176.112          | \$1.143.299            | \$22.319.411           | \$13.737.338         | \$3.013.260          | \$67.185.580  |
| Total          | \$33.237.320         | \$21.176.112          | \$4.135.012            | \$25.311.124           | \$13.737.338         | \$3.013.260          | \$75.299.042  |
| 1992           |                      |                       |                        |                        |                      |                      |               |
| Funcionamiento | \$8.543.483          | \$0                   | \$6.341.008            | \$6.341.008            | \$0                  | \$0                  | \$14.884.491  |
| Inversión      | \$33.669.425         | \$23.687.545          | \$2.108.551            | \$25.796.096           | \$18.225.894         | \$3.013.260          | \$80.704.675  |
| Total          | \$42.212.909         | \$23.687.545          | \$8.449.559            | \$32.137.104           | \$18.225.894         | \$3.013.260          | \$95.589.167  |
| 1993           |                      |                       |                        |                        |                      |                      |               |
| Funcionamiento | \$11.449.821         | \$0                   | \$8.897.104            | \$8.897.104            | \$0                  | \$0                  | \$20.346.925  |
| Inversión      | \$30.213.527         | \$21.743.692          | \$2.721.437            | \$24.465.129           | \$22.317.894         | \$3.013.260          | \$80.009.810  |
| Total          | \$41.663.348         | \$21.743.692          | \$11.618.541           | \$33.362.232           | \$22.317.894         | \$3.013.260          | \$100.356.735 |
| 1994           |                      |                       |                        |                        |                      |                      |               |
| Funcionamiento | \$8.377.465          | \$0                   | \$11.096.750           | \$11.096.750           | \$0                  | \$0                  | \$19.474.216  |
| Inversión      | \$33.043.085         | \$21.390.152          | \$2.948.551            | \$24.338.703           | \$26.999.894         | \$3.013.260          | \$87.394.942  |
| Total          | \$41.420.550         | \$21.390.152          | \$14.045.301           | \$35.435.453           | \$26.999.894         | \$3.013.260          | \$106.869.157 |
| 1991-1994      |                      |                       |                        |                        |                      |                      |               |
| Funcionamiento | \$33.492.519         | \$0                   | \$29.326.575           | \$29.326.575           | \$0                  | \$0                  | \$62.819.094  |
| Inversión      | \$125.041.608        | \$87.997.500          | \$8.921.838            | \$96.919.338           | \$81.281.021         | \$12.053.040         | \$315.295.007 |
| Total          | \$158.534.127        | \$87.997.500          | \$38.248.413           | \$126.245.913          | \$81.281.021         | \$12.053.040         | \$378.114.101 |

(1) En funcionamiento se incluye el costo incremental respecto a 1990.

tiva a través del establecimiento obligatorio de juntas de padres de familia en los establecimientos educativos con el fin de garantizar niveles adecuados de calidad y hacerle seguimiento permanente a la provisión del servicio.

Se desarrollará un sistema de información educativa que permita tener con oportunidad el diagnóstico real de la situación educativa, administrativa y financiera del nivel local, regional y nacional, con el fin de garantizar que la información sea la base de la planeación y la asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector. Para ello se debe fortalecer la Oficina de Planeación del MEN, las Oficinas de Planeación y Estadística del nivel

regional, y reforzar y crear los instrumentos y procedimientos necesarios en los municipios.

### III. Costos y financiación de los proyectos educativos

El costo total de los principales programas entre 1991 y 1994 es aproximadamente de \$378 mil millones, de los cuales \$315 mil millones corresponden a inversión y \$63 mil millones a aumento en los costos de funcionamiento. El presupuesto nacional financiará el 42%, equivalente a \$159 mil millones, mientras el 58% restante será financiado con el apoyo de los

municipios (\$126 mil millones), el sector privado (\$93 mil millones), a través de aportes corrientes y programas de crédito, como se muestra en los cuadros 1 y 2.

### IV. Recomendaciones

Con base en las consideraciones precedentes, el Departamento Nacional de Planeación formula al Consejo Nacional de Política Económica y Social las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar las políticas educativas, los programas prioritarios y el esquema general de inversiones

mencionados en el presente documento, para el período 1991-1994.

2. Solicitar al Ministerio de Educación la preparación de proyectos de ley que contengan los siguientes aspectos:

a) Avanzar en la transferencia de la administración de la educación a los departamentos y municipios.

b) Adecuar el Estatuto Docente y demás normas a los objetivos de la descentralización.

c) Establecimiento del Servicio Social Obligatorio para los estudiantes de pedagogía y reglamentación del servicio social voluntario para los demás estudiantes universitarios.

d) Reestructuración del ICFES.

3. Solicitar al Ministerio de Educación las siguientes acciones:

a) Creación del año "Cero" (Kinder).

b) Ajuste al Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria según el presente documento.

c) Integración de los establecimientos públicos de primaria y secundaria.

d) Reorientar el bachillerato técnico y diversificado y promoción de su transformación en bachillerato general, con áreas vocacionales en los dos últimos grados.

e) Creación del sistema de evaluación de calidad en primaria y secundaria.

f) Transformación de las normales.

g) Creación de un fondo de becas para los mejores estudiantes de los departamentos, las intendencias y comisarías en todos los niveles educativos.

h) Establecimiento de la obligación al personal administrativo-docente (en pre-escolar primaria y secundaria) de dictar por lo menos 5 horas semanales de clase para conservar su status de docentes.

i) Desarrollo de la renovación curricular del séptimo al undécimo grado.

j) Promoción de acuerdos con los alcaldes, para llevar a cabo esquemas de cofinanciación de la expan-

sión de la educación secundaria en un corto plazo. En uso de esos convenios, la Nación asignará recursos de manera temporal para la contratación de nuevos docentes en programas de aumento de cobertura.

k) Incremento progresivo de las matrículas en las universidades públicas de tal manera que los nuevos estudiantes cubran la tercera parte de sus costos en un plazo de diez años, siempre y cuando se creen sistemas de financiación para los estudiantes más pobres.

l) Promoción de la participación del sector privado y las ONG'S en la implantación de las acciones básicas de este Programa.

m) A partir de 1992, suprimir el control de precios al valor de las matrículas en todos los niveles educativos.

n) Ajustar el funcionamiento actual del ICETEX a las nuevas políticas.

4. Solicitar al SENA adelantar las siguientes acciones:

a) Eliminar los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal que están adecuadamente cubiertos por el sector privado.

b) Conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional diseñar los currículos para la vocationalidad del décimo y el undécimo grado.

c) De acuerdo con las nuevas normas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, promover en el sector privado la creación de programas de capacitación para el trabajo.

5. Solicitar al ICFES desarrollar las siguientes acciones:

a) Presentar un proyecto de reforma del Decreto 80 de 1980, para adecuarlo al nuevo esquema de apertura educativa.

b) Establecer el sistema de examen de Estado para el ciclo básico en educación superior.

c) Reformar las Facultades de Educación según lo dispuesto en este documento.

6. Solicitar al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda el

diseño de los mecanismos que permitan trasladar los docentes contratados por las "Soluciones Educativas" y los nuevos docentes a las plantas municipales.

7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación para que conjuntamente con el Ministerio de Educación realicen las siguientes acciones:

a) Diseñar los mecanismos para que se redistribuya el gasto hacia las regiones con menor cobertura en primaria y secundaria y hacia los estudiantes más pobres.

b) Diseñar el esquema de becas para la ampliación de la educación secundaria, para que llegue primordialmente a los grupos más pobres de la población, que actualmente no tienen acceso al sistema educativo.

c) Proponer a la Junta Monetaria el diseño de líneas de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER para compra, remodelación, construcción y dotación de establecimientos destinados a la ampliación de la secundaria y a la creación del año "cero".

d) Conjuntamente con el ICETEX, proponer a la Junta Monetaria el diseño de líneas de crédito para financiar los costos de matrícula y sostenimiento para los estudiantes de las universidades públicas.

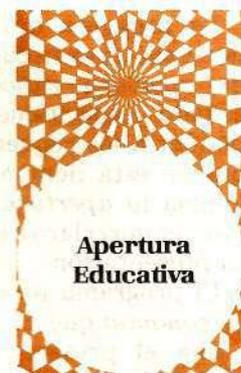
e) Diseñar un sistema de subsidios que garantice transferencias fiscales a quienes emprendan nuevas construcciones en educación secundaria.

8. Solicitar a la Caja Agraria el diseño de un expedito sistema de acceso al crédito de vivienda para los docentes que permanezcan en el sector rural.

9. Solicitar a la Presidencia de la República, al Ministerio de Educación y al Departamento Nacional de Planeación diseñar y desarrollar el programa de becas para maestría y doctorado en el exterior y en el país.

10. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y al INDERENA el diseño de los currículum para incluir la educación ambiental en los cursos de educación básica ●

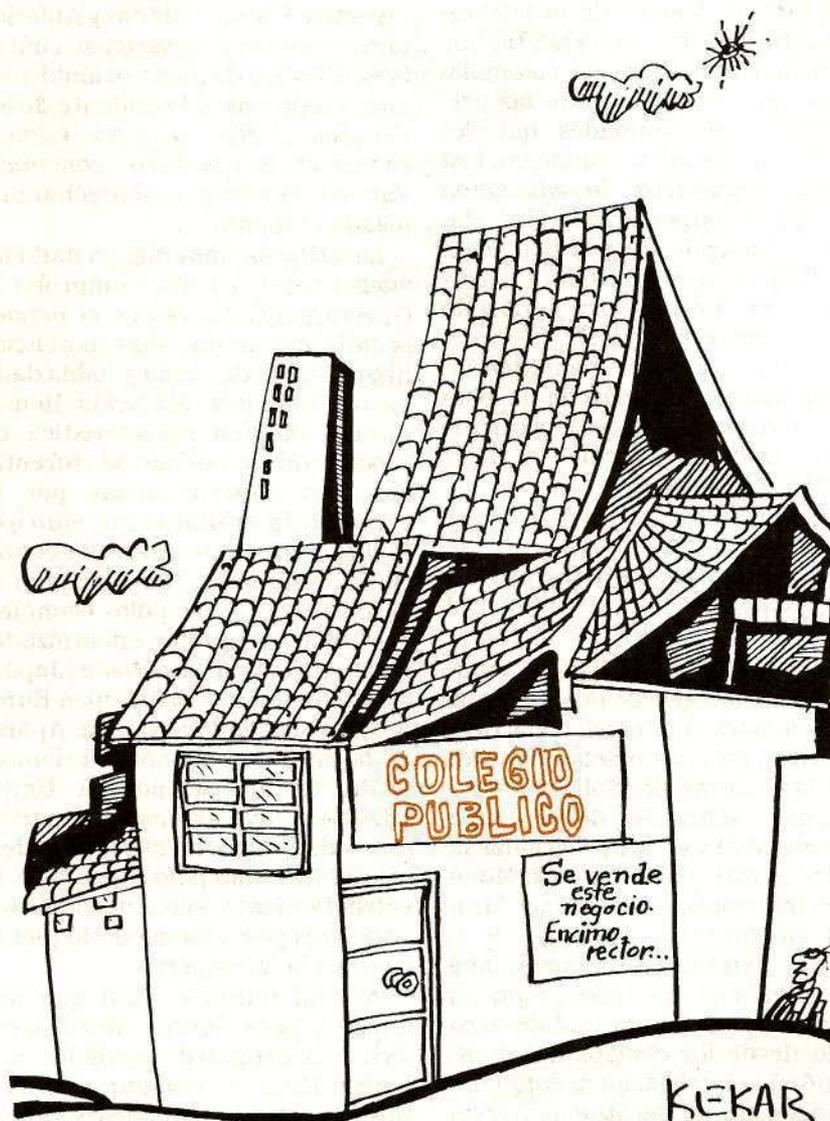
# La apertura económica y la apertura educativa: dos planes y un objetivo



José Fernando Ocampo T.

Hemos defendido en diferentes oportunidades desde esta tribuna de *Educación y Cultura* que la educación que requiere Colombia es una "educación para el desarrollo y no para el subdesarrollo"<sup>1</sup>. Nos referíamos en cada caso a que una educación condicionada siempre a los llamados "planes de desarrollo" impulsados por los gobiernos desde la década del cincuenta se orientaba más a las necesidades y programas del endeudamiento externo del país, por una parte, y a aliviar las infinitas necesidades de subsistencia de la población mediante programas económicos remediales completamente inútiles en un programa de desarrollo avanzado, por otra parte. Al examinar con cuidado el nuevo plan educativo del gobierno titulado *Plan de apertura educativa, 1991-1994*,<sup>2</sup> tenemos que hacernos la misma pregunta fundamental: ¿está diseñado el plan de *apertura educativa* como una palanca del desarrollo o como un aditamento de las políticas de subdesarrollo?

\* Vicepresidente de FECODE, Ph.D. de la Universidad de Claremont (California). Ex-profesor de la U. Distrital y la U. de Antioquia.



La pregunta no puede responderse sin tener en cuenta que el plan de *apertura educativa* está diseñado explícitamente para responder a los requerimientos de lo que se está denominando en Colombia la *apertura económica*. El Plan es muy claro a este respecto en su presentación:

El programa de *apertura de la economía* que ha puesto en marcha el presente gobierno está orientado fundamentalmente a reorientar la economía colombiana por la senda del crecimiento sostenido y la eficiencia. ...En un panorama de largo plazo, el fortalecimiento de la infraestructura social, de forma tal que un mayor número de colombianos pueda disfrutar de las crecientes oportunidades que les brinda el entorno económico. *Y en esta perspectiva, la educación juega un papel primordial.* Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico<sup>3</sup>.

Por tanto, resulta ineludible indagar sobre la relación de un plan educativo tan ambicioso con otro de igual característica como el de la *apertura económica*.

### Un plan de colonización económica

La *apertura económica*, como programa integral de manejo de las economías de América Latina, tiene su origen en la primacía adquirida por las teorías de globalización e internacionalización de la economía mundial y en los programas de ajuste exigidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en garantía del pago de la deuda externa latinoamericana. Pero, además, ha sido propuesta para todo el mundo subdesarrollado desde los centros del poder económico internacional como una panacea de modernización, crecimiento económico y reconstrucción social. No se trata, por tanto, de una

alternativa autóctona de desarrollo económico.

La más reciente expresión de los condicionamientos internacionales vinculados a la *apertura económica* es la llamada *Iniciativa Bush para las Américas*. Cuatro puntos contiene esta novedosa propuesta norteamericana: 1) reducción de las tarifas arancelarias latinoamericanas; 2) reducción de la deuda externa para los países que se acogan a la *apertura económica*; 3) promoción de la inversión extranjera; y 4) aumento de los esfuerzos para preservar el medio ambiente<sup>4</sup>. Un siglo de experiencia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina nos lleva a averiguar cuál es la motivación de plan tan ambicioso auspiciado por el Presidente de los Estados Unidos y cuya esencia radica en la *apertura económica*. Para ello es indispensable echar una ojeada al mundo.

La situación mundial ha dado un vuelco total. Lo que comprobó la Guerra del Golfo es que el *primer mundo* de las dos superpotencias había dejado de existir y había dado paso a una nueva situación. Hemos pasado de una característica de *bipolaridad* en la que se enfrentaban dos superpotencias por la supremacía orbital a una *multipolaridad* en la que aparecen condiciones diferentes. Han quedado al descubierto cuatro polos económicos que compiten encarnizadamente: 1) Estados Unidos, 2) Japón, 3) la Comunidad Económica Europea, y 4) la Unión Soviética. Aparte de la debilidad económica demostrada finalmente por la Unión Soviética, cuya extensión, recursos naturales y armamento no son despreciables como polo económico, el enfrentamiento económico de los otros tres polos ha quedado plenamente a la intemperie.

Pero el punto central que nos interesa para nuestro análisis radica en la debilidad económica norteamericana en comparación con sus competidores japoneses y europeos. Frente al Japón, Estados Unidos ha perdido la supremacía en la

industria del acero, en la electrónica, en la fabricación de semiconductores, en la robótica y en los automóviles. Mantiene firmemente su delantera en la producción de supercomputadores y en la industria aeroespacial. Pero el centro financiero del mundo empieza a desplazarse hacia Tokyo, después de que la banca estadounidense fuera desplazada por los japoneses de los primeros lugares. Su problema más grave, sin embargo, reside en el crónico y gigantesco déficit fiscal y comercial, cuya solución no se avizora a corto plazo.

El gran desafío para Estados Unidos es el del fortalecimiento de su economía con el fin de competir con Japón y enfrentar la amenaza que significa para su hegemonía económica la consolidación de la Comunidad Económica Europea de mercado común, moneda continental, eliminación de fronteras comerciales, unificación de esfuerzos hacia la conformación de enormes monopolios en cada rama industrial y establecimiento de un sector financiero competitivo.

La fórmula más efectiva de solución para el déficit comercial consiste en recuperar el mercado latinoamericano, cuyo 30% lo perdió Estados Unidos en los últimos treinta años. El famoso teórico norteamericano de la administración Peter Drucker lo señala en un reciente artículo periodístico: "*sólo hay dos formas de cortar el déficit (de Estados Unidos): el camino incorrecto, aunque ya tradicional,*

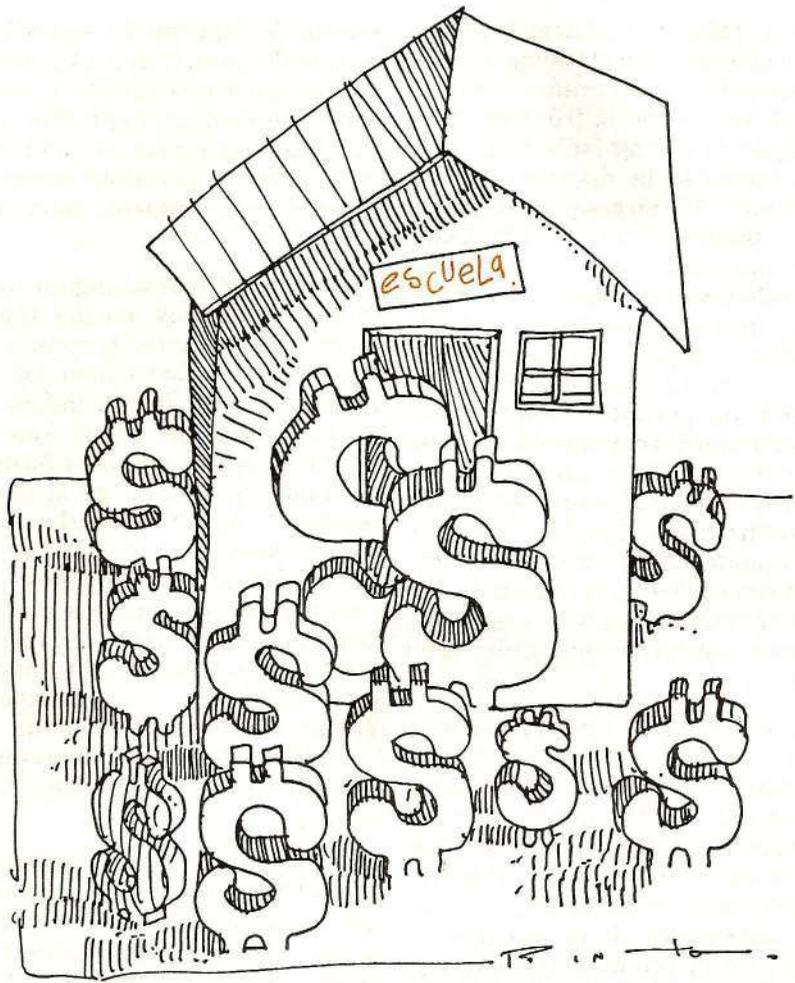
1. Ver José Fernando Ocampo, "Sobre la calidad de la educación", *Separata Especial de diciembre 1984*; "Una educación científica: el reto del sistema educativo", Congreso Pedagógico Nacional, "La enseñanza de las ciencias", No. 17.
2. Departamento Nacional de Planeación, *Plan de apertura educativa, 1991-1994*, Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, marzo 19 de 1991.
3. *Ibid.*, pág. 1.
4. Raúl Fernández, "The Bush Plan for Latin America", *International Report*, Vol. 8 No. 3, *noviembre de 1990*; está traducido y publicado en la revista *Destinde*, No. 9, diciembre 1990 - enero 1991.

es el del recorte del consumo doméstico en aproximadamente un 10% que conduce de por sí a una recesión. La otra alternativa es la de revivir el viejo papel de América Latina como consumidora de manufacturas estadounidenses”<sup>5</sup>.

No puede ser casual, mirada bajo esta perspectiva, la “sugerencia” que el Sr. Kissinger, en su reciente visita relámpago a Bogotá, le hiciera al Presidente Gaviria de conformar un bloque entre Estados Unidos y América Latina para enfrentárselo al bloque asiático del Japón y al europeo de la Comunidad Económica. Si Estados Unidos logra conformar ese bloque, estaría abriendo un mercado de más de 300 millones de habitantes, con lo cual igualaría el potencial del europeo occidental y el del lejano oriente bajo la influencia de Japón. Es, precisamente, la *apertura económica* la piedra de toque de la conformación de este bloque *americano* y de la recuperación del mercado latinoamericano por parte de Estados Unidos.

### Apertura económica, motor de la recuperación colonial

Ha sido una constante de la política norteamericana para América Latina en este siglo la de procurar la modernización de la economía y de la administración pública en cada etapa transcurrida, desde el *Plan Currie* de los años cincuenta, la *Alianza para el Progreso* de los años sesenta y las reformas educativas sucesivas de los años setenta y ochenta<sup>6</sup>. Una vez más se arguye la necesidad de la modernización como el señuelo para la aceptación de la política de *apertura* en el campo económico y educativo. En su discurso de posesión el Presidente Gaviria señalaba: “por eso debemos avanzar en un proceso de internacionalización de la economía colombiana. ...La apertura es eso: un proceso de modernización...”.



Si no se abre la economía a la competencia internacional del mercado libre, la industria nacional quedará estancada e incapaz de mejorar su calidad de producción, se argumenta. En un mundo de economía globalizada e internacionalizada, lo que define el transcurrir económico de un país es, precisamente, su integración al mercado libre mundial, se vuelve a argüir. Una economía de soberanía nacional, de autonomía productiva y tecnológica, de autodeterminación, es simplemente un pasado histórico, se defiende.

Modernizar, pero manteniendo el atraso relativo de la economía en su conjunto, he ahí el secreto de la fórmula. Quizás nada más aleccionador que el caso de México en la evolución sufrida después de la crisis económica de 1982. La *apertura*

*económica* aplicada aceleradamente para responder a los requerimientos de la banca internacional ha convertido el país en una sola maquila y en microempresa informal. El modelo se inspira en el programa fronterizo de industria maquiladora puesto en marcha entre 1965 y 1967. Simplemente los monopolios norteamericanos establecen sus plantas al otro lado de la frontera mexicana, aprovechan la mano de obra barata y las condicio-

5. “Help Latin America and Help Ourselves”, *Wall Street Journal*, 20 de marzo de 1990, citado por Raúl Fernández, *op. cit.*

6. Ver José Fernando Ocampo, *Colombia siglo XX. Estudio histórico y antología política, 1886-1934*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1980; José Fernando Ocampo, *Reforma universitaria 1960-1980*, CINEP, 1980.

nes laborales impuestas en la región y con ello obtienen el trabajo menos técnico allí para terminar o empezar el proceso en la frontera estadounidense con alta tecnología<sup>7</sup>. La aplicación de la *apertura económica* ha traído en estas condiciones una "desindustrialización" acelerada para dar paso a la industria maquiladora ya no solo en la frontera y así poder balancear los efectos de desempleo y la ausencia de producción. La clase trabajadora de México ha perdido el 60% de su poder adquisitivo desde el comienzo de la crisis en 1982 y un millón cuatrocientos mil trabajadores ha quedado sin empleo<sup>8</sup>. El mismo proceso de "desindustrialización" se ha efectuado en Chile tras la aplicación de la economía de los "Chicago boys" durante el gobierno militar de Pinochet.

En Colombia la *apertura económica* ya ha liberado las importaciones mediante medidas arancelarias, ha iniciado la privatización de la economía estatal, ha modificado las condiciones de trabajo con la reforma laboral, ha dado comienzo a la dolarización de la economía a través de la reforma cambiaria y financiera y se está dando el acondicionamiento del orden jurídico a las nuevas características de la política económica<sup>9</sup>. De un momento a otro se desbocará la "desindustrialización" como ya sucedió a finales de la década del 70 y comienzos de la del 80 después simplemente de un breve intento de "apertura" decretada por el gobierno de López Michelsen.

El proceso general de la economía mundial tiene como contenido la internacionalización de la economía, pero la forma que toma es la del dominio económico de unos países sobre otros, la superexplotación de los pueblos subdesarrollados y la permanencia de la pobreza y el atraso en la mayor parte del globo<sup>10</sup>. Mercado libre en el mundo no existe. Los países industrializados defienden sus productos a muerte<sup>11</sup>. El GATT acaba de fracasar en su

intento de suprimir los subsidios a la agricultura en Europa. Bajo estas circunstancias, la *apertura económica* significa la expresión más refinada de la reorganización de la explotación imperialista sobre los países económicamente más débiles<sup>12</sup>.

La ofensiva de Washington con el *Plan Bush* es muy sencilla. Con la liberación de aranceles, apunta a la solución del déficit comercial mediante un masivo reactivamiento de las exportaciones hacia América Latina. A través de lo que se ha dado en llamar "reducción de la deuda externa" se orienta a abrirle campo a una masiva inversión de los monopolios norteamericanos<sup>13</sup>. La inversión norteamericana patrocinada por el Plan busca aprovecharse de la mano de obra barata para maximizar sus ganancias, rebajar los costos y mejorar sus condiciones de competencia con los otros dos polos económicos mundiales.

No es coincidental que el terreno para el *Plan Bush* se haya preparado aceleradamente en Colombia, al igual que en varios países de América Latina. En primer lugar, la reforma laboral tendiente a abaratar la mano de obra, conseguir jornadas de trabajo más largas, asegurar la inestabilidad, suprimir las "baratijas" prestacionales, complicar el manejo de los sindicatos, se plasmó en la ley Uribe Vélez, la Ley 50 de 1990. Ya se anuncian, además, medidas para permitir despidos masivos de trabajadores en las empresas en donde se inicie la llamada "reconversión industrial" o modernización de su planta de producción<sup>14</sup>. Concomitantemente el gobierno inició una campaña para asegurarse el control del movimiento sindical con el propósito de neutralizar la protesta contra sus medidas. "La modernización de la economía", decía el Presidente Gaviria en el mismo discurso de posesión, "hace necesario que se torne más flexible el régimen laboral para dar mayor competitividad a nues-

7. Ver Raúl Fernández, *The United States - Mexico Border. A Politico-Economic Profile*, University of Notre Dame Press, Notre Dame y Londres, 1977, capt. VII; Raúl Fernández, *The Mexican-American Border Region. Issues and Trends*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1989, capt. 4.

8. *Time*, diciembre 19 de 1990, No. 47.

9. Ver revista *Economía Colombiana*, No. 228-229, abril-mayo, 1990 dedicada a la *apertura económica*; *Revista ANDI*, No. 101, 102 y 103, artículos sobre la *apertura económica*; Luz Angela Villegas, *La Apertura económica en la economía mundial*, documento presentado en el I Foro Nacional sobre Apertura Económica, mayo de 1990; Banco de la República, "Comentarios acerca de la modernización de la economía y racionalización del comercio exterior", *Revista del Banco de la República*, No. 749, Notas Editoriales, marzo de 1990.

10. Marcelo Torres, *Conferencia dictada en el capítulo de CEDETRABAJO en Cali*, noviembre de 1990.

11. Ver, por ejemplo, la discusión sobre el mercado libre en la revista *Perspectivas económicas*, 1989/2, dedicada al tema "Amenazas al comercio libre" y 1989/4, dedicada al tema "Zonas de Libre Comercio: Un análisis". Recientemente la revista *Time* (septiembre 17 de 1990, No. 38) publicó un artículo sobre la guerra comercial entre Japón y Alemania por el mercado de los automóviles de superlujo, en el que Alemania prohibió la entrada del carro de la Toyota LS400, para defender sus Mercedes y BMW.

12. Torres, *op. cit.*

13. Raúl Fernández explica esta estrategia en la siguiente forma: "Una compañía estadounidense que planea instalar una planta para fabricar juguetes en Barranquilla compra papeles de deuda pública colombiana a un banco norteamericano que tiene prestado dinero a Colombia. El banco prefiere vender esos papeles de dos millones de dólares por un millón doscientos mil para poder descontar esos valores en sus libros y no tener que esperar la redención de los certificados. Entonces la compañía presenta los papeles por los dos millones al gobierno colombiano quien, los compra en pesos por el equivalente a un millón ochocientos mil dólares para sufragar los costos de la nueva fábrica. Esta clase de negocios son particularmente interesantes para empresas que buscan inversiones que implican contratación de mano de obra local". Fernández, en *International Report*, *op. cit.*

14. *El Tiempo*, 14 de mayo de 1991.

tros productores, para promover la inversión e incrementar la generación de empleo". (El subrayado es nuestro).

En segundo lugar, la adecuación del régimen jurídico político a las nuevas condiciones económicas. Tanto el gobierno de Barco como el gobierno de Gaviria presentaron en los considerandos de una Asamblea Nacional Constitucional, la urgencia de adecuar las estructuras jurídicas y políticas del Estado colombiano a la *apertura económica*. ¿No se trata de romper el orden jurídico a la manera como lo logró el proceso de conformación de la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia para hacerlo más penetrable a las estrategias de la explotación colonial de Estados Unidos? A un mes y medio escaso de una nueva Constitución, todo indica que se le darán al ejecutivo inmensas atribuciones para manejar los mecanismos de la *apertura*. ¿Desde el punto de vista económico no será ésta Asamblea Constituyente un modelo de neoliberalismo como la de otras recientes de América Latina? En repetidas ocasiones en la historia de Colombia las reformas políticas han ocultado propósitos de política económica fatales para el desarrollo del país<sup>15</sup>.

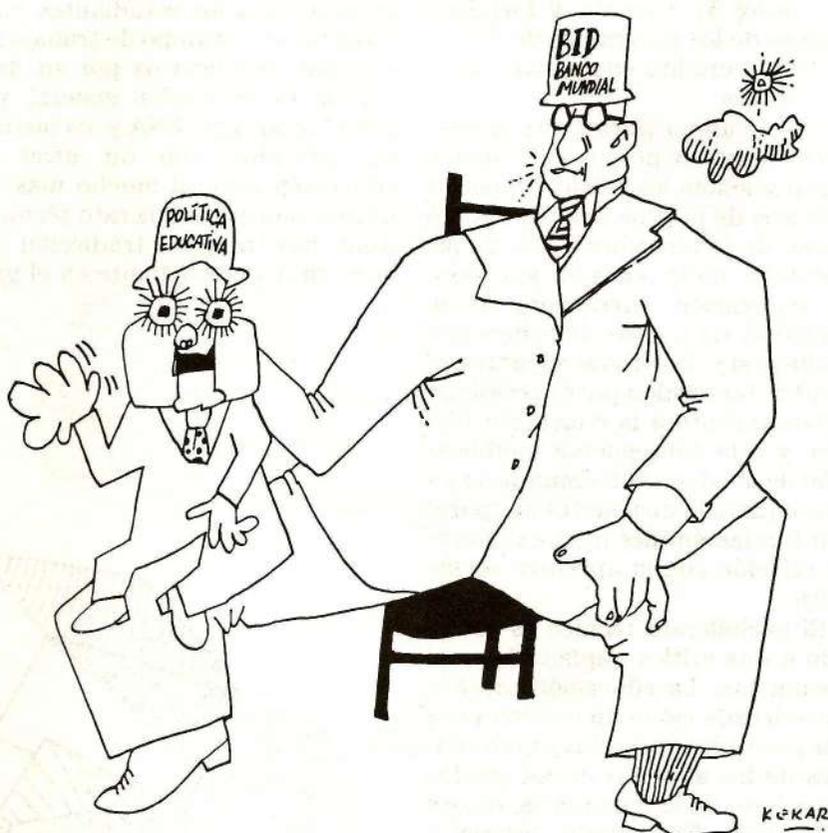
Y en tercer lugar, la reforma educativa. Para cada plan de modernización económica, Estados Unidos ha planteado la necesidad de una reforma educativa. Así sucedió con la reforma universitaria de los años sesenta y setenta, partiendo del *Plan Atcon* y los planes educativos de la *Alianza para el Progreso* y el *Plan quinquenal* o la *Renovación curricular*. Ahora nos llega *El plan de apertura educativa* para servir de base al programa colonialista de *apertura económica*. En cada etapa se ha diseñado una estrategia educativa adecuada a las necesidades económicas del momento sin un propósito global de mejoramiento cualitativo apropiado para las necesidades del desarrollo económico colombiano.

### Las propuestas de la apertura educativa

"El mayor problema educativo del país es la baja cobertura de la educación secundaria", afirma el documento de Planeación Nacional sobre la *apertura educativa*<sup>16</sup>. Su punto de partida es el de que "la educación secundaria es justamente la que tiene un efecto más significativo sobre la distribución del ingreso y la productividad en la economía"<sup>17</sup>. No debe olvidarse que el énfasis de la política educativa del gobierno, auspiciada por el Banco Mundial, fue hasta ahora la universalización de la educación primaria con argumentos no muy diferentes a los ahora esgrimidos en favor de la educación secundaria.

Podrían reducirse los objetivos del plan en el terreno de la organización del sistema educativo a cinco principales: 1) expansión de la edu-

cación secundaria de un 46% a un 70%; 2) reestructuración de la educación técnica media; 3) establecimiento del grado cero en todas las escuelas del sector público; 4) capacitación en el SENA de la mano de obra que no alcance al nivel postse-



15. Uno podría recordar el propósito de *La Regeneración* en la Constitución del 86 de detener cualquier proceso de lo que Núñez llamaba "proletarización", lo cual, en otros términos significó detener la industrialización; o las reformas políticas de Reyes, tendientes a darle paso a la inversión norteamericana con los arreglos sobre Panamá; o las reformas de López para el capitalismo de Estado indispensable para el endeudamiento externo. Ver Ocampo, *op. cit.*, Parte Segunda y "López Pumarejo, modernización y neocolonialismo", en *Ensayos sobre historia de Colombia*, Biblioteca de escritores caldenses, Manizales, 1988.
16. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, pág. 32.
17. *Ibid.* Ver nota a pie de página.

cundario; 5) creación y fortalecimiento de los programas de doctorado con crédito educativo y altas matrículas.

En el campo puramente académico, aparte de propuestas como la integración en los establecimientos públicos de la primaria y la secundaria, de la transformación de las normales, de la reafirmación sobre la renovación curricular, de la inclusión de cursos de educación ambiental y de otras semejantes, el *quid* de la cuestión puede residir en el tratamiento a la educación técnica y a la consecuente modificación de la educación secundaria en su conjunto. Estos puntos nos parecen fundamentales para examinar su relación con la *apertura económica*.

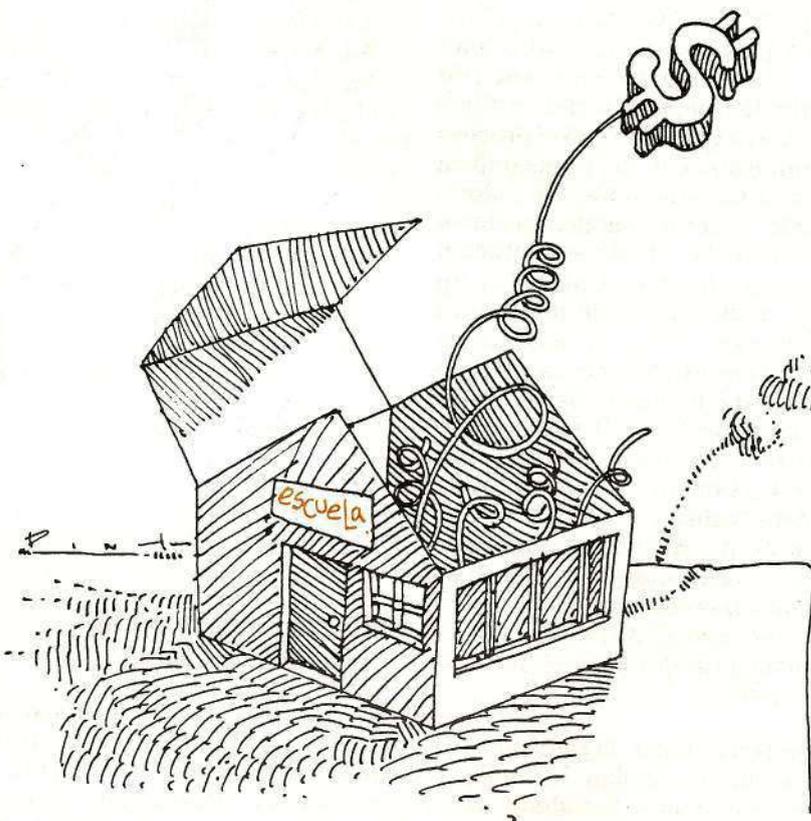
El bachillerato técnico es sometido a una crítica implacable en el documento. La educación técnica, considerada como un camino para dar paso a las aptitudes y preferencias de los alumnos en los grados superiores de la secundaria, resiste la crítica. En cuanto elemento pedagógico indispensable por su relación con la vida y la producción, no ha sido explotado suficientemente. Pero como formación profesional para el trabajo, el documento considera que ha fracasado por no haber impartido a los alumnos la capacitación para adaptarse al cambio tecnológico una vez en el campo de trabajo debido a falta de formación general<sup>18</sup>. Por otra parte, la educación del bachillerato técnico en todas sus formas la presenta como más costosa que el SENA y que los institutos privados de formación profesional<sup>19</sup>.

En consecuencia, se va a eliminar el bachillerato técnico, se vuelve al bachillerato general, se encomienda al SENA la formación profesional, excepto aquella que atienden los institutos privados. La línea vocacional de los dos últimos grados no apunta a una formación profesional, sino a una formación pedagógica. De entrada la pregunta inmediata podría ser, ¿si el bachillerato técnico, agrícola e industrial, no

capacitaba a los estudiantes para afrontar en el campo de trabajo los cambios tecnológicos por su deficiencia de educación general, podrán lograrlo el SENA y los institutos privados, con un nivel de educación general mucho más reducido que el bachillerato técnico? Aquí hay una contradicción de bulto muy determinante en el pro-

acuerdo a los parámetros y exigencias del aprovechamiento de la mano de obra barata y del mantenimiento de las ventajas comparativas que ella ofrece con una preparación adecuada para la competencia internacional.

Pero el modelo de desarrollo de los "dragones asiáticos" no tuvo su fundamento en una *apertura eco-*



ceso de la formación de mano de obra barata requerida por la *apertura económica*.

Estas modificaciones las enmarca el documento del gobierno dentro del modelo de desarrollo económico del sudeste asiático, en donde, según se afirma, la combinación de la *apertura económica* con "la acumulación de capital humano es la mejor receta para lograr impulsar el desarrollo económico con alto contenido de equidad social"<sup>20</sup>. Por consiguiente, resulta necesario para el éxito de la *apertura económica* preparar la mano de obra de

*nómica*. No fue un proceso de importación masiva para competir con la industria interna lo que produjo el *boom* de esas economías y su modernización, sino lo opuesto, es

18. *Ibid.*, pág. 12-14.

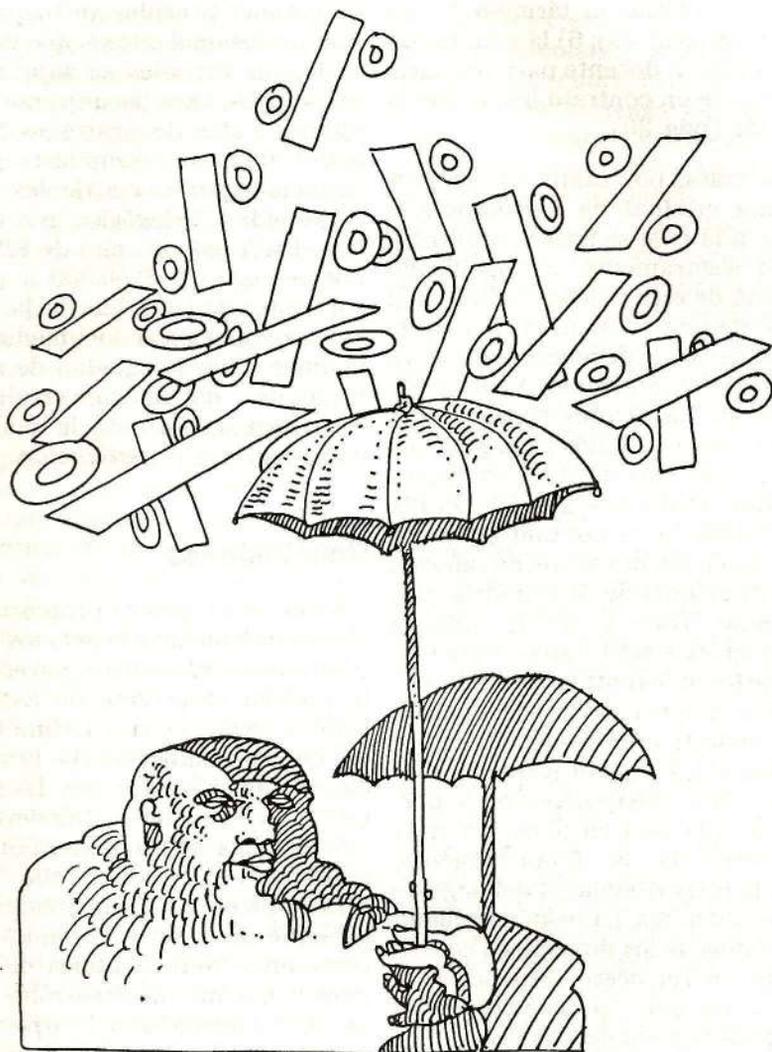
19. *Ibid.*, pág. 13.

20. *Ibid.* Los puntos de vista del documento sobre los alcances del capital humano están tomados esencialmente de las tesis de doctorado de Juan Luis Londoño en Harvard, titulada *Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988*, copia fotocopiada, Cambridge, Massachussets, septiembre de 1988.

decir, una masiva ayuda de capital norteamericano por razones estrictamente de geopolítica mundial, sumado a un proteccionismo muy fuerte de la naciente industria por parte del Estado<sup>21</sup>. Pero no hay duda de que el esfuerzo de lo que llama el documento "acumulación de capital humano" (es decir, educación a todos los niveles) se convirtió en un factor determinante de la productividad económica, especialmente en Corea del Sur, sobre la base de un sistema educativo de alta calidad, del mayor rendimiento académico y de un alto nivel científico.

Condicionadas las características de la política educativa de Colombia desde hace años por los préstamos de la banca internacional, todo el énfasis se ha colocado en el aspecto cuantitativo. Para impulsar la universalización de la educación primaria, se abandonó la educación universitaria y la educación secundaria. Entonces el esfuerzo de la política educativa no fue equilibrado en el impulso de todos los niveles, abandonando la calidad de la educación y sacrificando sus efectos sobre la economía en aras de una cobertura puramente cuantitativa. Los requerimientos económicos exigieron en la etapa anterior que la mano de obra barata llegara a niveles mínimos de lectuescritura y para ello se diseñó el plan de "universalización de la educación primaria". Agreguemos a este elemento determinante los aspectos de financiación y administración de la educación, los cuales verdaderamente definen el carácter de la política educativa en relación con todos los efectos nocivos de la *apertura económica*.

Lograr la ampliación de la cobertura de secundaria requiere una inversión de 224 mil millones de pesos<sup>22</sup>. La propuesta de financiación que aparece en el documento impone una política de *privatización* generalizada y de *municipalización* completa de la educación colombiana. Y la municipalización apunta, además, a cargar sobre la



comunidad mayores costos de la educación. Se trata de un proceso de privatización sin límites, partiendo de una financiación del 50% mínimo de los costos por la educación privada y los municipios. Hoy Colombia sobresale por ser uno de los países de América Latina con mayor privatización de la educación. En nuestro país el acceso a la educación universitaria, por ejemplo, es un privilegio del dinero y no del rendimiento y de la capacidad académica.

La *municipalización* propuesta por el Plan consiste en un programa gradual de traspaso de los costos educativos al presupuesto de los municipios. Los municipios deberán hacerse cargo de 1) los maestros

rurales de las soluciones educativas que deben pasar a las plantas municipales (pág. 31); 2) las nuevas plazas de maestros inicialmente con un sistema mixto de transferencias nacionales y recursos locales (pág. 28); 3) la ampliación de la secundaria con colegios nuevos mediante una cofinanciación temporal entre la Nación y los municipios (pág. 45); 4) la utilización del crédito subsidiado para la apertura de nuevos colegios de secundaria (pág. 33); 5) la responsabilidad completa de los

21. Raúl Fernández, *International Report, Deslinda, op. cit.*

22. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, pág. 42.

nuevos colegios al término de los créditos (pág. 45); 6) la ampliación de la planta docente para primaria mediante un contrato inicial con la Nación (pág. 30).

Se trata, por tanto, de un programa gradual de *municipalización*, a la cual se llegará insensiblemente pero seguramente. El significado exacto de esta política radica en el paso de una nómina única a cargo de la Nación al de nóminas locales a cargo de los municipios. En un corto plazo, de 5 a 10 años, el pago de los maestros estará más a cargo de los municipios que de la Nación hasta quedar totalmente municipalizada la nómina. No es, por tanto, como lo proponen los proyectos de reforma constitucional de Abel Rodríguez y Germán Toro o de la Alianza Democrática-M19,<sup>23</sup> una concurrencia de todas las entidades territoriales a la financiación de la educación —propuesta que, en el contexto de la Asamblea Constituyente le abre paso a la *municipalización*—, porque lo que está en juego no es la concurrencia al financiamiento, sino la responsabilidad del pago de los educadores. La responsabilidad en manos de los municipios constituiría un retroceso histórico a la época en que los maestros eran pagados con botellas de licor.

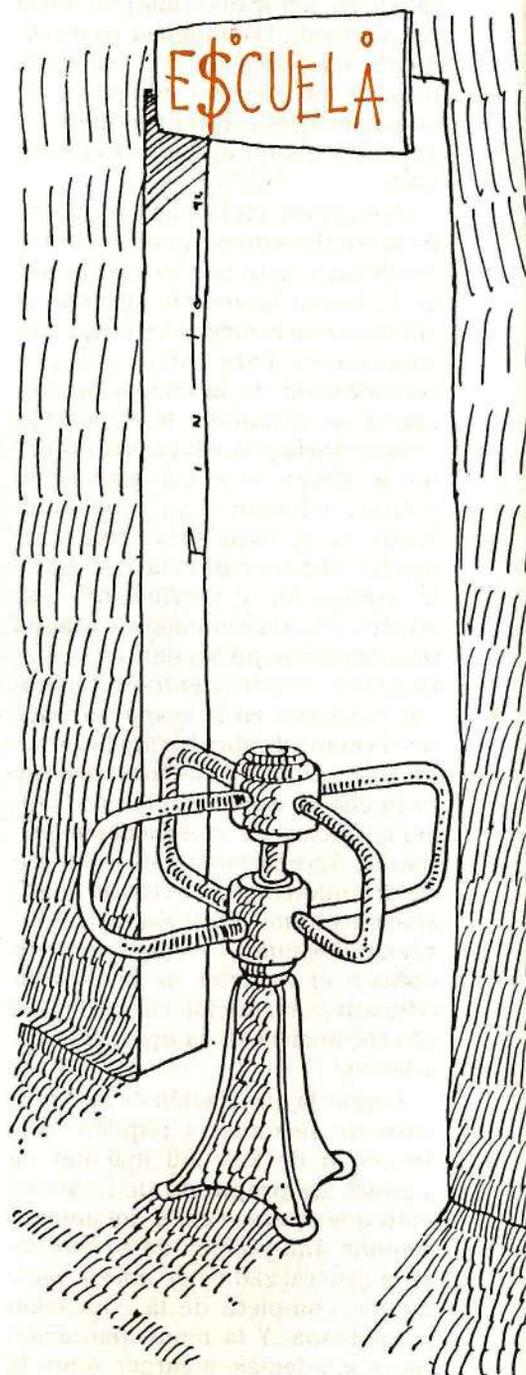
Más delicado aún resulta la propuesta de *privatización* generalizada de la educación secundaria y universitaria. El programa bandera del gobierno de Gaviria en que se convertirá la universalización de la educación secundaria, dependerá del éxito de la privatización. Por ello se han liberado, como lo propone el documento de Planeación, los costos de las pensiones. Pero, además, se está ofreciendo crédito blando, con un 15% de condonación en los tres primeros años, a las entidades privadas y a los particulares que abran nuevos colegios de secundaria. Alza de pensiones, por tanto, y mayor peso aún de la educación privada en la educación. Será esta la forma de financiar la ampliación de la secundaria. Y los

programas privados de capacitación profesional que se ofrezcan en entidades privadas se suprimirán en el SENA. Para las universidades públicas, alza de pensiones hasta que el 30% de su presupuesto quede financiado por las matrículas. En la Universidad Pedagógica, por ejemplo, significará un salto de \$20.000 por semestre a \$250.000 a pesos corrientes de 1991. Las declaraciones repetidas en el documento por doquier sobre la equidad de oportunidades queda convertida en vana demagogia ante la realidad concreta de la *privatización*.

### Conclusiones

Modernizar con el propósito de obtener los mejores beneficios de la colonización económica, parece ser la política recurrente de Estados Unidos para América Latina cada vez que las condiciones de la situación mundial le favorecen. Lo esencial radica en que esa modernización se haga de tal manera que se mantenga el subdesarrollo y el atraso. En el caso de la política del gobierno de César Gaviria, los instrumentos fundamentales de una modernización sin desarrollo económico nacional son la *apertura económica* y la *apertura educativa*.

*Privatizar* la educación significa, por una parte, descargar aún más las responsabilidades del Estado en los hombros del pueblo. Con ello la educación se convierte en un privilegio de los ricos y se derrumba la posibilidad de la elevación del nivel científico del conjunto de la población para afrontar el desafío de la evolución tecnológica indispensable en un proceso de industrialización y de desarrollo económico del país. Resulta una contradicción el propósito de universalización de la educación primaria y secundaria con la política de privatización, elevación de matrículas, eliminación de la educación gratuita y generalización del crédito para estudiantes. Nada más opuesto a los propósitos de una educación científica y para



todos orientada a contribuir sustancialmente al desarrollo económico de Colombia que la *privatización* y elevación de las matrículas en todos los niveles.

Pero el secreto a voces de la *privatización* radica en las exigencias del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre el pago de la deuda de Colombia y de los países latinoamericanos con las agencias financieras. Se obliga al Estado a reducir sus gastos, a imponer nuevas cargas sobre el pueblo, a políticas de austeridad en el gasto público, a alzas de las tarifas de servicios públicos y a descargar sobre la población todos los gastos posibles, de tal manera que los gobiernos de turno tengan la capacidad mínima de atender el servicio de la deuda externa y de cumplir con su pago no importa el costo social que ello signifique. A ello conduce el proceso de *privatización* de las empresas del Estado, progresivamente entregadas a los monopolios transnacionales con la condición de que se atiendan las obligaciones de la deuda externa. Ningún caso tan dramático en este sentido como el de Argentina, cuyas empresas estatales son subastadas a menosprecio a cambio de la atención de su asfixiante deuda externa. El caso de la *apertura educativa* en Colombia se orienta a ahorrarle mayores recursos al Estado mediante la *privatización* con iguales propósitos.

*Municipalizarla* es condenarla al atraso, a la pobreza, a la indefensión, a la manipulación parroquial, a la ausencia de criterios avanzados, a la imposibilidad de ponerse a tono con lo más avanzado de la ciencia y de la técnica. Y es, de nuevo, profundizar su *privatización*, ahora en manos de las comunidades más pobres e indefensas culturalmente. *Municipalizar*, es también *privatizar* en última instancia, obligando a las comunidades, sobre la base de la propuesta demagógica de su mayor participación a financiar la dotación de las escuelas y aún el pago de los maestros. Y

como si esto fuera poco, la mayoría de los proyectos de reforma constitucional que cursan en la Asamblea Nacional Constituyente le entregan el servicio de educación a los municipios.

El logro de una *modernización* del aparato productivo, acomodada a sus intereses, también requiere de una preparación de la mano de obra barata de tal manera que pueda ser utilizada sin subir los costos y sin mayores inversiones. Una política educativa de características cuantitativas se le adecúa perfectamente a sus propósitos. Impartir más educación y a una población mayor, pero sin calidad científica, resulta una forma eficaz de hacerse a una mano de obra de mayor rendimiento y menos costosa comparativamente. *La característica más notoria del Plan de apertura educativa en el terreno académico radica en la ineficacia de las medidas tendientes a asegurar la calidad y en la total ausencia de una concepción sobre la educación que asegure su carácter científico.*

Eliminando el bachillerato técnico, privatizando la capacitación profesional, rebajando el nivel del adiestramiento, eliminando por completo la "formación general" (más o menos científica) de la preparación técnica, dejando al garete toda preocupación por el nivel científico, se asegura una mano de obra barata, adiestrada para el trabajo de la industria maquiladora o para la microempresa informal, pero no para el desarrollo industrial avanzado y para el dominio científico y tecnológico nacional. Las medidas sobre la educación técnica son regresivas, aun en comparación con los bajos niveles existentes como reductos de políticas pasadas.

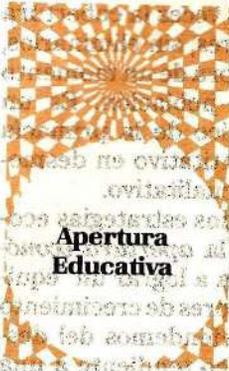
Uno podría preguntarse si el esfuerzo de cubrir el 7% de la población en edad de preescolar como una preparación eficaz para la educación primaria debería reemplazarse por un esfuerzo desordenado, anárquico e ineficaz de establecer el *año cero* en todas las escuelas, en lugar de aumentar progresiva-

mente dos y tres veces la cobertura de los preescolares, sin eliminarlos, aunque no se cubra en un momento a otro toda la población. Es un ejemplo dramático de la primacía del criterio cuantitativo en desmedro del criterio cualitativo.

Se enfrentan dos estrategias económicas. La de la *apertura económica* que apunta a lograr un "equilibrio" de los factores de crecimiento y la que aquí defendemos del desarrollo económico tendiente a una economía industrializada, tecnológica y productivamente avanzada, capaz de responder por las necesidades de bienestar del pueblo colombiano. Por tanto, entran en contradicción dos concepciones educativas antagónicas. Una educación como la concebida por la *apertura educativa* de mano de obra barata en grandes cantidades orientada hacia una producción tipo "maquiladora" o de microempresas en el sector informal, la cual nada tiene que ver con una educación de tipo científico, cualitativamente avanzada que responda por las necesidades de una industria desarrollada para un país cuya economía no tenga que arrodillarse ante los prestamistas extranjeros y ante sus condiciones denigrantes.

Podemos, finalmente, responder la pregunta planteada en el primer párrafo de este artículo. Una vez más la política educativa del gobierno, en esta ocasión el de César Gaviria, en respuesta a las exigencias y condicionamientos de los organismos internacionales, supe- dita la educación a una estrategia económica imperialista y la mantiene como una educación para el subdesarrollo económico, no para el desarrollo de Colombia. La *apertura económica* es una estrategia de colonización, la *apertura educativa*, como su complemento, es una nueva estrategia de subdesarrollo. Nada más provechoso para el *Plan Bush* que una modernización sin desarrollo económico ●

23. Ver revista *Educación y Cultura*, No. 22.



Apertura  
Educativa

# Educación sin futuro

Gonzalo Arcila Ramírez

## Decisiones Antidemocráticas

Las decisiones de política educativa del gobierno Gaviria se han informado a la Nación. El Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) ha aprobado el documento denominado Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Este pronunciamiento debía superar una situación de indefinición prolongada por parte del gobierno. Recordemos que el Presidente nunca se ocupa en sus discursos de los hechos educativos. El actual ministro de educación, a su vez, viene adelantando una gestión caracterizada por declaraciones públicas de tipo general. Por último, los funcionarios del ministerio son fantasmas sin voz ni voto.

Pero esta decisión del Conpes se produce en una situación política muy especial. Hasta hoy las decisiones de política educativa se le ha impuesto, sin más, a la comunidad educativa y al magisterio. Hoy ese procedimiento político general es precisamente el que ha hecho crisis y el que ha obligado a la elección de una Constituyente. En el caso específico del Plan de Apertura Educativa tenemos que éste no recoge ni una sola de las propuestas que el magisterio y el conjunto de la comunidad educativa han llevado a

Gonzalo Arcila R.

Psicólogo, profesor universitario.

La apertura educativa: como al esto para poco la mayoría de los proyectos de reforma consisten en un aumento de la inversión pública y privada en el sector educativo. El servicio de educación a las municipalidades y a las empresas privadas.

El sector a vocación de lucro. El Ministerio Intersectorial sobre el pago de la deuda de Colombia y de los países latinoamericanos con las agencias financieras de las Naciones Unidas a reducir sus gastos a pagar nuevas cargas sobre el pueblo a políticas de austeridad en el gasto público, a más de las tarifas de servicios públicos y a descargas sobre la población todos los gastos posibles de tal manera que los gobiernos de turno tengan la ciudad mínima de atención del servicio de la deuda externa y de la deuda interna.

con su pago no impactar en el social que ello significa. A ello corresponde el proceso de privatización de las empresas del Estado, programas de transacciones con las empresas de que se atiendan las necesidades de la deuda externa y de la deuda interna en el caso de Argentina, como en el caso de Colombia se ordena la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

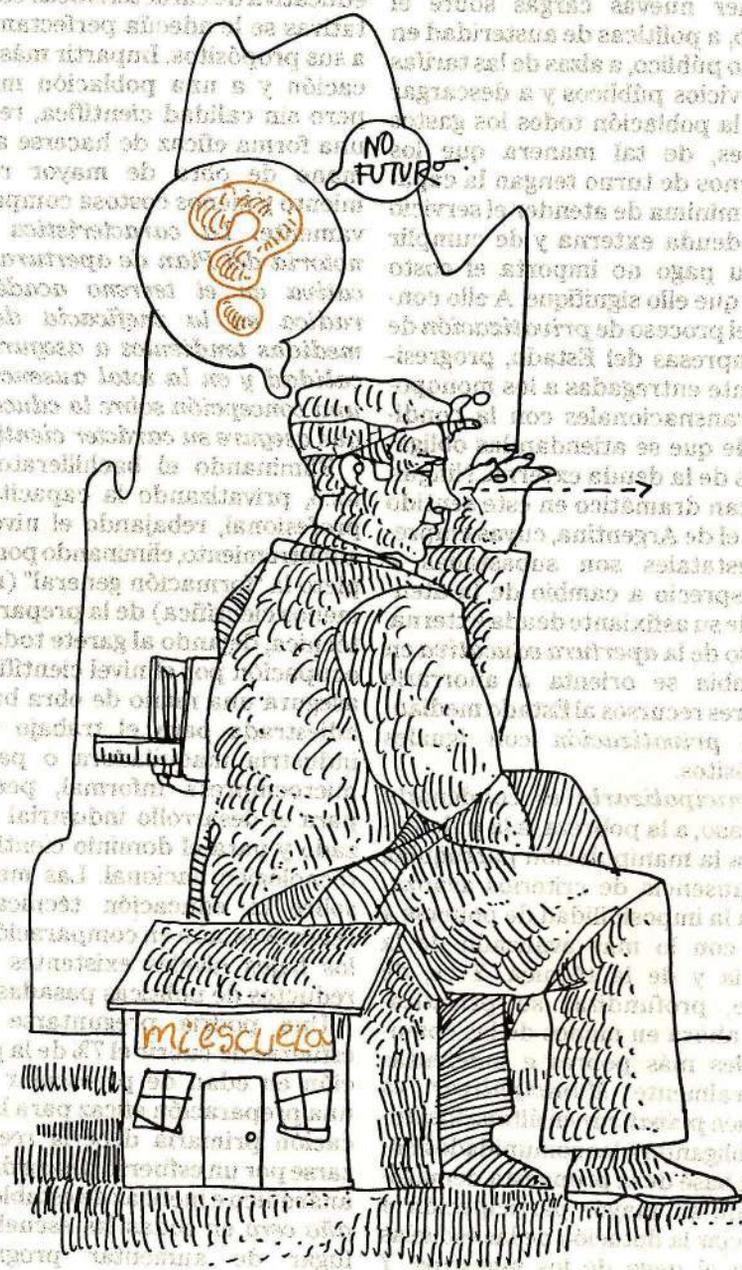
El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.

El caso de la apertura de la economía a cambio de un préstamo de 200 millones de dólares para la privatización de las empresas del Estado.



la Asamblea Nacional Constituyente; y se le presenta a toda la Nación y a la Constituyente como un hecho legal irreversible que tiene para su cumplimiento 378 mil millones de pesos.

¿Qué busca modificar este plan repentino de un gobierno que nunca se ocupó del debate que el movimiento pedagógico y la comunidad educativa viene adelantando, hace más de una década, sobre la necesidad de recuperar la soberanía nacional en la elaboración de la política educativa, sobre la defensa de la educación pública, sobre la crisis del actual sistema educativo y la necesidad de una reforma educativa en correspondencia con el complejo desarrollo contemporáneo de las prácticas artísticas, científicas y tecnológicas?

### Apertura e Internacionalización de la Economía

El documento de planeación asume como presupuesto macro de la propuesta de apertura educativa, las demandas contemporáneas del proceso global de internacionalización del capital. En ese orden de ideas se parte de un hecho: el sistema educativo colombiano no prepara a la población para las tareas productivas que demanda su inserción inevitable en la economía mundial.

El plan pretende modificar esa situación que se ha venido configurando en los últimos 15 años. El documento, en su parte diagnóstica, se ocupa de registrar el conjunto de limitaciones que el sistema educativo presenta. Pero lo que el documento no considera son los objetivos, los recursos, los programas y proyectos de la política educativa trazada hace 15 años y que hoy arroja tan negativos resultados.

Remontémonos a 15 años atrás y sumariamente reconstruyamos la situación que le daba el soporte a la política educativa elaborada en ese momento. El gobierno al mando del

Estado, en ese entonces, era el del doctor Alfonso López Michelsen. Su concepción del desarrollo se reclamaba neoliberal y buscaba la inserción de la economía de nuestro país en los circuitos de la economía mundial. Respondían las clases dominantes a los imperativos de los organismos internacionales de crédito, especialmente el Banco Mundial. Y fue efectivamente bajo la tutela de los tecnócratas del banco y a través del PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que se elaboró y puso en funcionamiento el plan. El presidente López puso en circulación para el consumo interno la consigna de convertir a Colombia en el Japón de Suramérica.

En la esfera de la educación el plan de apertura de la economía en la versión neoliberal del presidente López, se trazó la tarea de una transformación global del sistema educativo. El ministro de educación en funciones, Hernando Durán Dussán, al justificar el decreto 088 de reestructuración del sistema educativo y de reorganización del Ministerio de Educación Nacional afirmaba: "Las diferentes reformas administrativas del ministerio ha mantenido válida la Ley 39 de 1903, orgánica de la educación nacional y actualmente en vigencia, no obstante que el sistema educativo mismo ha evolucionado de tal manera que ya no corresponde a su ley orgánica. Lo dicho significa que se ha legislado sobre la educación prescindiendo del sistema como tal, o tangencialmente a él. No es raro, por ello, que en la situación actual y dada la fecunda evolución y el extraordinario desarrollo de la ciencia y la tecnología, también en educación, en lo que va corrido del siglo, nuestra legislación educativa sea un conjunto de normas descoordinado, casuístico y superficial"<sup>1</sup>.

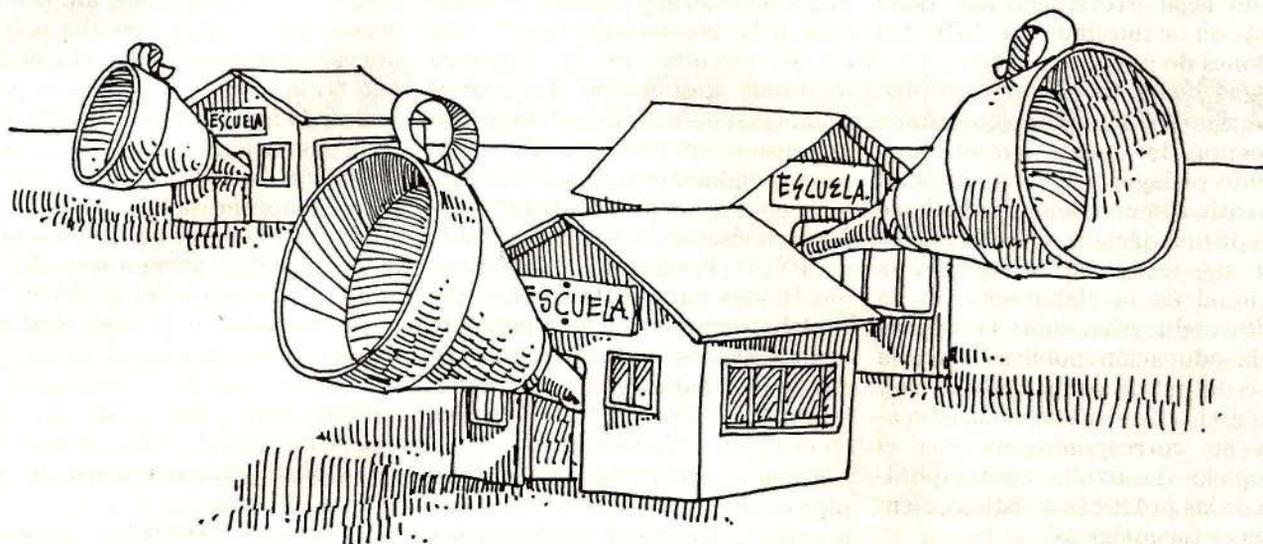
La actividad legislativa de conjunto que en esos años se desplegó se expresó en la Ley 43 de 1975 de nacionalización de la educación primaria y secundaria, el decreto 102 de descentralización de la

administración de los planteles nacionales de educación y el Decreto 089 de 1976 por el cual se reestructuró el ICFES. Esta ambiciosa acción legislativa respondía a una nueva concepción de la educación que tenía como eje central el programa de mejoramiento cualitativo de la educación mediante la universalización de la psicología conductista del aprendizaje.

Los antecedentes y los núcleos institucionales promotores de la política educativa del gobierno de López no podían ubicarse si el punto de partida del análisis era estrictamente nacional. En su momento el carácter transnacional de esa política se develó<sup>2</sup>. Pero hoy es necesario indicar sintéticamente lo ya dicho.

En 1967 el presidente Johnson reúne en Williamsburg, Virginia, una serie de expertos en educación y desarrollo para discutir los problemas de la educación en el mundo. Philips Coombs, para esos años presidente del Instituto de Investigación y Planeamiento Educativo de la Unesco, presentó el informe que esta reunión finalmente aprobó. Se sostenía en ese informe lo siguiente sobre la situación de la educación en el mundo: "A partir de 1945, todos los países experimentaron cambios ambientales de ritmo vertiginoso, originados por una serie de revoluciones concurrentes a lo largo y ancho del mundo, en la ciencia y la tecnología, en la política y en la economía, en las estructuras demográficas y sociales. También los sistemas educativos se desarrollaron y cambiaron con mayor rapidez que en cualquier época anterior. Pero su adaptación ha sido demasiado lenta en relación con el ritmo más rápido de los acontecimientos que se producían a su alrededor. El consiguiente desfase —plasmado en muchas formas—

1. Normas Reorgánicas del Sector Educativo. UPN. Bogotá, 1976. pág. 50.  
2. Caviedes S. *Tecnología Educativa y Satellite Educativo*. Ed. Anteo Quimbaya, Bogotá, 1975.



entre los sistemas educativos y sus entornos, constituye la esencia de la crisis mundial de la educación<sup>3</sup>.

La superación de esa crisis se consideraba posible por la aplicación sistemática de la psicología conductual en cuanto a la relación maestro-alumno y el análisis en sistema en lo relativo a la administración de los sistemas educativos. Tecnología Educativa se denominó la articulación de esas dos líneas de acción.

Pero no fue en los países capitalistas desarrollados donde el enfoque de la Tecnología Educativa se transformó en políticas de Estado. Esa transformación se produjo en países del Tercer Mundo y especialmente en Latinoamérica. Clifton Chadwick experto de la OEA explicaba esa situación en los siguientes términos: "El área en la cual se puede esperar ver un mayor número de cambios y el más alto potencial para dramáticas demostraciones de la efectividad de la tecnología en la educación, será en los países en vías de desarrollo. Las razones más importantes para seguir esto son los severos problemas educacionales en estos países —una gravedad de proporciones críticas— y la hipótesis de que estos países no están tan fuertemente comprome-

tidos con los antiguos paradigmas como los países desarrollados<sup>4</sup>.

En los países latinoamericanos las recomendaciones derivadas de ese informe, cristalizaron en un ambicioso plan continental: "El Proyecto Multinacional de Tecnología Educativa de la OEA". La concreción de ese plan se consideraba fundamental para integrar la economía de estos países en la división internacional del trabajo históricamente dada. Se pensaba a estos países al modo de retaguardia tecnológica de los países capitalistas desarrollados. Los paquetes tecnológicos correspondientes a procesos productivos propios de la industria movida por el principio mecánico se le asignaban a los territorios del sur atrasado. Para el norte capitalista se reservaban las industrias sofisticadas movidas por el principio electrónico, las cuales requerían para garantizar su funcionamiento y desarrollo el mantenimiento de comunidades científicas y tecnológicas complejas.

Esta mirada retrospectiva que el actual plan de apertura educativa elude, es fundamental para establecer las responsabilidades políticas por el estado actual del sistema educativo y para calificar la fuerza

transformadora de las propuestas oficiales contenidas en el plan.

### La constatación de un fracaso

El plan de apertura en su sección II titulada "Problemas del Sector Educativo" adelanta un severo diagnóstico. El documento califica la declinación del ritmo de expansión de la educación de sobresaliente: "...desde mediados de los setenta el ritmo de crecimiento de la educación para los colombianos se ha reducido de manera notable<sup>5</sup>.

Pero el ritmo de expansión de la educación no sólo fue declinante sino que la desigualdad de acceso por razones de discriminación social fue tan destacada que el documento, a pesar de ser un informe técnico en el cual no cabe la ironía, la califica de internacionalmente sobresaliente: "...la expansión educativa se detuvo sin alcanzar niveles

3. Coombs P. *La Crisis Mundial de la Educación*. Ed. Península. Barcelona, 1971. pág. 10.

4. Boletín de Tecnología Educativa No. 1. Washington, 1973. pág. 11.

5. *Plan de Apertura Educativa 1991-1994*, DNP. Bogotá, 1991. pág. 4.

internacionales destacados. Pero además la expansión educativa se caracterizó por generar una senda de desigualdad de oportunidades que sí fue sobresaliente a nivel internacional<sup>6</sup>.

Al referirse a la educación primaria y a la secundaria el documento es implacable. Sobre la primera sostiene: "Los estudios sobre la calidad de la educación han destacado el bajo nivel de la primaria en Colombia"<sup>7</sup>. La situación en secundaria se considera en términos del problema más grave de la educación: "...la oferta de cupos sigue siendo insuficiente. Este es el problema más grave de la educación del país"<sup>8</sup>.

Esta situación ya de por sí delicada, se agrava aun más por la ausencia de una escuela oficial única: primaria y secundaria. "La actual división entre establecimientos de educación primaria y establecimientos de secundaria, que se da especialmente en el sector educativo oficial, disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación.

La educación tecnológica hoy en manos fundamentalmente del sector privado, se reconoce en su crecimiento cuantitativo pero se critica en cuanto a su baja calidad. Sostiene el documento: "...su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas. Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad"<sup>9</sup>.

La educación superior presenta según el documento el siguiente panorama de limitaciones: "Los problemas básicos de la educación superior son, en orden de importancia, la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de subsidios del Estado"<sup>10</sup>.

Por último a la organización administrativa se le reconoce un atraso de 20 años. Pero si tenemos en cuenta las consideraciones del

ministro de Educación de hace 15 años, Hernando Durán Dussán, ese atraso se remontaría a 1903. Dice el documento que la organización administrativa del sector educativo: "...continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años, cuando tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros. La organización institucional, laboral y financiera actual de la educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector"<sup>11</sup>.

### Buscando salidas

Tenemos así la constatación de un fenomenal fracaso del Banco Mundial, la OEA, las clases dominantes colombianas y los tecnócratas a su servicio para transformar el sistema educativo en correspondencia con el proceso de internacionalización de la economía mundial. El magisterio y la comunidad educativa adelantaron inicialmente acciones de resistencia a esta política.

Pero en el XII Congreso de Fecode (Bucaramanga 1982) los maestros decidieron plantearle a la comunidad educativa el proyecto de un movimiento pedagógico que colocara las premisas para un protagonismo nacional del magisterio en la elaboración y realización de las políticas educativas. En el documento programático se planteó el siguiente horizonte de actividad: "En estos momentos la tarea central del magisterio, en materia educativa, es despertar inquietudes y hacerse a instrumentos para desarrollar un amplio movimiento pedagógico, democrático y popular. Pero este trabajo debe tener como norte, el que el magisterio, en desarrollo de este proceso, pueda elaborar su propio proyecto pedagógico, que enfrente con solvencia la política educativa del gobierno y contribuya de manera real a la liberación nacional"<sup>12</sup>.

Cinco años después, en el Congreso Pedagógico (1987) el CEID pudo diferenciar los componentes fundamentales de la crisis de calidad en la educación colombiana y sobre esa base proponer para la discusión pública la realización de una Reforma Educativa en correspondencia con una nueva idea del sistema escolar. El documento presentado al Congreso Pedagógico señalaba: "En las circunstancias del siglo XX, el sistema escolar es una condición necesaria de los pueblos; sin él, las nuevas generaciones no desarrollarían las capacidades intelectuales y físicas, ni las actitudes y visión cultural necesarias para comprender el mundo moderno y hacer nuevos aportes al acervo del conocimiento humano. Pero el sistema escolar no es una condición suficiente para dicho progreso, ya que depende, en últimas, de la estructura y dinámica del aparato productivo y de las relaciones de propiedad imperantes en una sociedad"<sup>13</sup>.

El magisterio es hoy en día una potencia activa fundamental para adelantar la reforma educativa al orden del día. Pero ese hecho no es perceptible desde las posiciones del establecimiento. El documento de apertura es paradigmático en ese sentido. Los autores del documento ante la profunda crisis que ellos mismos describen no encuentran sino una sola solución salvadora: la educación privada. Se sostiene a ese respecto lo siguiente: "El sector privado, que ha demostrado un gran potencial de expansión, ha sido obstaculado por controles que no se justifican, como la regulación de las matrículas y los trámites para las

6. *Ibidem*, pág. 4.

7. *Ibidem*, pág. 9.

8. *Ibidem*, pág. 12.

9. *Ibidem*, pág. 14.

10. *Ibidem*, pág. 15.

11. *Ibidem*, pág. 18.

12. *Conclusiones XII Congreso Fecode*. Bogotá, 1982. págs. 42-43.

13. *Congreso Pedagógico Nacional*. Memorias. Bogotá, 1987. pág. 108. Educación y Cultura.

licencias de funcionamiento, entre otras<sup>14</sup>.

El Plan de Apertura tiene como centro de sus propuestas para "recuperar el ritmo de expansión educativa y para recoger los frutos sociales de ella" el fortalecimiento de la educación privada. El documento, obviamente, despliega un amplio conjunto de recomendaciones pero el núcleo sustantivo de las mismas se puede clasificar en cuatro acciones: libertad de matrículas, préstamos blandos, becas para la educación privada en secundaria y en la universidad y municipalización del Estatuto Docente.

Sobre la libertad de precios dice el documento: "A partir de 1992, suprimir el control de precios al valor de las matrículas en todos los niveles educativos"<sup>15</sup>. Las becas en la educación secundaria: "Para expandir el bachillerato en el sector privado, se otorgarán becas a los jóvenes de bajos recursos, con los cuales garantizarán 165 mil nuevos cupos"<sup>16</sup>. Las becas en la educación superior: "El gobierno, con el concurso del sector privado, promocionará y financiará (a través de créditos y becas), los estudios de doctorado y maestría, en el exterior o en el país de los profesionales que hayan demostrado excelencia académica o investigativa"<sup>17</sup>. Las líneas de crédito: "Para incentivar a los particulares y a los municipios a ampliar o fundar nuevos colegios de bachillerato, se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER, con plazos largos, para compra, mejora, construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos"<sup>18</sup>. Por último, con la municipalización del Estatuto Docente se convierte a los maestros en fuerza de trabajo simple sometida al capricho anárquico de los dueños de colegios y escuelas. "Adecuar el Estatuto Docente y las demás normas a los objetivos de la descentralización"<sup>19</sup>.

Paralelo a este núcleo fundamental de acciones, se propone una acción digna de tener en cuenta a

pesar de su carácter inorgánico. La propuesta de liquidar la separación entre escuela primaria y secundaria en el sector estatal para lo cual se cuenta con un préstamo de 21 millones de dólares del gobierno español.

Pero el asunto a considerar hoy es el del futuro de la educación colombiana con un plan educativo que frente al fracaso de una política educativa agenciada por el Banco Mundial hace 15 años, coloca en quienes se han beneficiado de la crisis profundizándola todas sus esperanzas. Asumir que los negociantes de la educación privada son los protagonistas fundamentales del proceso de transformación educativa que requiere la patria, es un propósito histórico que no se le puede ocurrir sino a nuestras clases dirigentes. Para los tecnócratas del Banco Mundial la aplicación colombiana de su proyecto internacional para los países del sur: "Educación para Todos Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje", debe ser el modelo perfecto de sometimiento colonial en dirección al siglo XXI.

El magisterio colombiano, el movimiento sindical y popular, las fuerzas políticas democráticas y socialistas deben aunar esfuerzos para echar atrás la decisión del Conpes. La Constituyente es el escenario político, en primera instancia, de esta tarea decisiva. El Ejecutivo no puede imponerle a la Nación y al pueblo semejante destino burlando las deliberaciones y decisiones de la Constituyente.

Pero el escenario fundamental de esta confrontación con el ejecutivo y el Banco Mundial, es el debate nacional y su proyección continental acerca de la reforma educativa que Colombia y los países latinoamericanos requerimos. En el abordaje de este asunto el magisterio ha avanzado pero de modo todavía incipiente. Los elementos formulados en el Congreso Pedagógico son un primer punto de apoyo que es necesario enriquecer. En esa direc-

ción se impone una vigorosa política de socialización de las experiencias de reforma educativa en Japón, Gran Bretaña, la Unión Soviética, España, Estados Unidos, Francia.

Núcleos sustantivos del debate al orden del día son: la búsqueda de una lógica nueva de la escuela, la transformación radical de las relaciones maestro-alumno, el enriquecimiento de la práctica escolar por la incorporación de los principios de la democracia participativa, la superación del esquema bimembre enseñanza-aprendizaje, la organización de la acción escolar en la perspectiva de la construcción institucional de la inteligencia y la estructuración socio-cultural de la razón, la definición de un nuevo orden de relaciones entre modelo de desarrollo y política educativa, reconocimiento del nuevo tipo de relaciones entre educación, prácticas científico-tecnológicas, artísticas y organización empresarial.

El abordaje de una tarea de esta magnitud solo puede adelantarla un sujeto social complejo. Sujeto que no está constituido pero cuyo horizonte de constitución lo proporciona precisamente el compromiso con la tarea. El magisterio colombiano presenta los méritos suficientes para aceptar ese compromiso y sacarlo adelante. Hay quienes no se arriesgan a apostar por los maestros y apuestan por los propietarios privados de colegios y universidades. Otros apostamos por el magisterio. Los acontecimientos del inmediato y el lejano futuro nos dirán si estábamos equivocados o si acertamos al reconocer las tendencias que van definiendo los cursos de acción posibles en el campo de incertidumbres de la historia ●

14. *Plan de Apertura Educativa 1991-1994*. DNP. Bogotá, 1991. pág. 22.

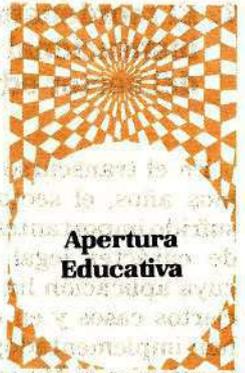
15. *Ibidem*, pág. 45.

16. *Ibidem*, pág. 33.

17. *Ibidem*, pág. 38.

18. *Ibidem*, pág. 33.

19. *Ibidem*, pág. 44.



Apertura  
Educativa

# El reordenamiento del sector educativo: antecedentes y perspectivas

Edgar Alfonso González Salas

La política educativa ha sufrido sustanciales modificaciones en el decurso del último lustro; profundos reordenamientos institucionales se vislumbran en el corto y mediano plazo. Para ilustrar sobre la naturaleza de los acontecimientos cercanos y recrear la imaginación con los que se avecinan, hemos dividido nuestra presentación en tres apartes.

En el primero, pasamos revista a las modificaciones que se han suscitado en el reordenamiento institucional educativo, retomando sus antecedentes inmediatos. Seguidamente, hacemos un balance de las potencialidades y limitaciones de la política que informa esos cambios. Finalmente, se exponen las principales orientaciones de política pública que se contienen en el plan de apertura educativa 1991-1994, recientemente aprobado por el CONPES, reparando en los supuestos de sus estrategias institucionales y financieras, antes que en la exposición de cada una de las metas especiales que propone dicho plan.

Edgar A. González S.

Administrador público; consultor privado. Profesor CIDER, Universidad de los Andes.



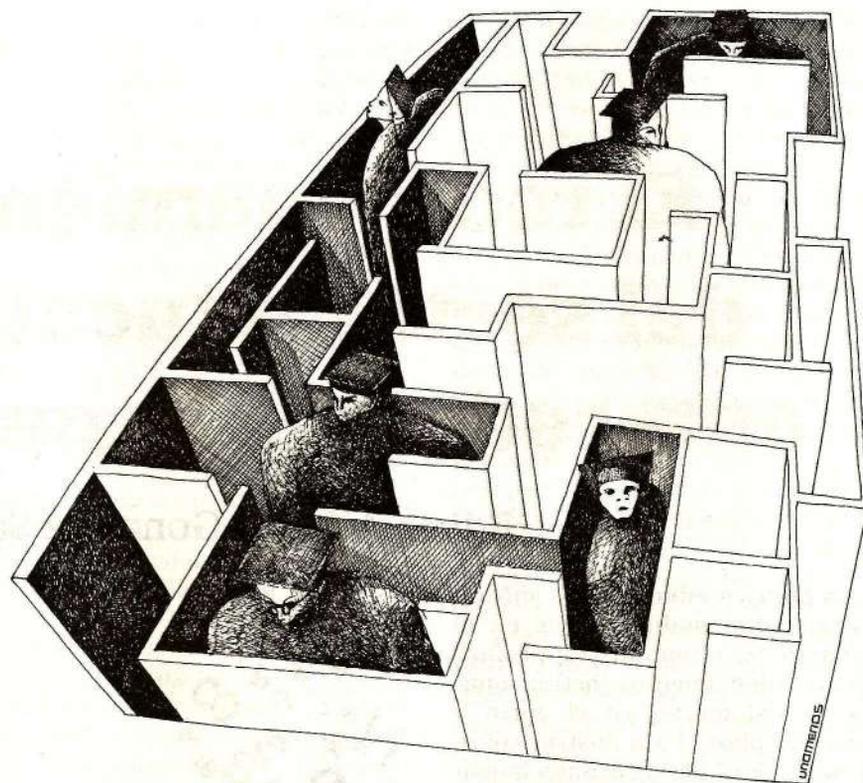
## 1. El reordenamiento institucional reciente del sector educativo

En el transcurso de los tres últimos años, el sector educativo ha sufrido importantes modificaciones de carácter legal e institucional, cuya aplicación ha sido gradual en ciertos casos y en otros aún no se han implementado; en especial por la reforma al Ministerio de Educación Nacional; por la creación del fondo prestacional del magisterio; por la regulación de la participación comunitaria; y por el desarrollo de la política de descentralización administrativa.

Hacia el futuro inmediato nuevamente estará abocado a reformas que pueden ser más o menos sustanciales, en la medida en que se decrete una nueva constitución política y/o se le dé vía libre al plan de apertura educativa (1991-1994), recientemente aprobado por el Consejo de Política Económica y Social —CONPES—.

Tal avalancha de modificaciones puede tener efectos aún impredecibles, puesto que somete a una gran inestabilidad e interinidad las instituciones recientemente aprobadas, sin que se hayan demostrado las bondades o limitaciones de las mismas. Y si bien esa dinámica y el ánimo de cambiar y sustituir tempranamente ciertas disposiciones por otras, es parte de la tradición de permanente cambio de orientación de unos a otros gobiernos, e incluso de unas a otras administraciones ministeriales, también es cierto que es indicativa de los profundos problemas que afectan al sector y por tanto, de la búsqueda incesante de soluciones.

La reforma al Ministerio de Educación Nacional, ancló en dos filones fundamentales; por un lado en el reconocimiento de la incapacidad de la estructura organizativa del mismo para responder a las demandas insatisfechas del sector educativo; y por otra parte, en la necesidad de readecuarse al nuevo marco



institucional del Estado, que marca una nueva orientación privatista, descentralista, participante, modernizante y eficientista desde la década de los ochenta y especialmente desde el último quinquenio de la misma.

La estructura organizacional y funcional del Ministerio se consideraba desueta por su imposibilidad de responder con acierto a la identificación de las necesidades de la población colombiana en materia educativa; por la ausencia de prospección del sector, o como se reconoció en su momento, a propósito de la exposición de motivos de la ley reorgánica, por la carencia de una planeación estratégica; por la acumulación de ineficiencias derivadas de una situación paradójica, según la cual el Ministerio en calidad de organismo rector de la educación, había dedicado sus esfuerzos a la ejecución y gestión de los recursos que demostraban una asignación inapropiada, mientras que por otra parte su capacidad decisoria, de

formulación de estrategias y políticas, había sido relegada.

Por tal motivo su énfasis se dirigió a reforzar su carácter de organismo rector de la educación, a precisar desde esa perspectiva su nuevo marco funcional y a readecuar su organización al espíritu modernizante de la administración Estatal. Para imprimir coherencia a sus acciones se figuró una estructura sistémica de la educación, integrando a ella a los distintos agentes institucionales con roles diferenciados que formarían parte en adelante del sistema educativo.

El afán reformista se expresó en la creación de la Secretaría Pedagógica como un despacho nuevo, desligado del área administrativa propiamente tal, que seguirá a cargo de la Secretaría General. En el área pedagógica quedaron comprendidas las materias específicas del currículo, del desarrollo pedagógico y de la educación especial de adultos, que se ordenaron alrededor de las correspondientes direcciones

generales, buscando de esta forma dar respuesta a la necesidad de nuevos esquemas pedagógicos y de más audaces planteos curriculares.

Con el resurgimiento de la planeación estratégica como ámbito central de la gestión directiva Estatal del sistema educativo, se propuso que el Ministerio lograra la formulación de planes de corto, mediano y largo plazo; la evaluación nacional y regional de los resultados; la conformación del sistema de información y el énfasis en la tecnología de computadoras, útil al proceso de informatización, planeación y toma de decisiones.

En la misma norma reorgánica del Ministerio<sup>1</sup>, se sentaron las bases de lo que habría de ser la denominada política de descentralización, la cual recaía principalmente, en un primer momento, en las administraciones seccionales<sup>2</sup>; con ello se prolongaba el alcance del estatuto de descentralización del año de 1987<sup>3</sup>, el cual había dejado en manos de los municipios la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares y en los departamentos la concurrencia para realizar las mismas inversiones; a la vez se suprimía el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE y se ordenaba su liquidación a más tardar el 1.º de enero de 1990; en compensación, se creó la Dirección General de Construcciones Escolares, al interior del Ministerio de Educación Nacional, atribuyéndole la planeación de esas actividades y la normatización, y asistencia técnica en las mismas materias.

La política aprobada en el año de 1989<sup>4</sup>, confió a los alcaldes, al alcalde mayor de Bogotá y al intendente de la Isla de San Andrés, la gestión administrativa de personal con arreglo a las normas de carrera administrativa y docente, para las plazas docentes y administrativas, y planteles de la órbita nacional y nacionalizada; sin embargo, previó, que cuando por razones administrativas o financieras estas funcio-

nes no pudieran ser ejercidas por las autoridades mencionadas, les correspondería asumirlas temporalmente a los gobernadores, intendentes y comisarios. Con ello se revirtió la decisión de que fueran los entes seccionales quienes tuvieran directamente a cargo esas responsabilidades, tal como se había definido un año atrás, fecha en la cual se ordenó consiguientemente, suprimir del Ministerio de Educación Nacional la dirección general de administración e inspección educativa que administraba los planteles educativos, sustituyendo al respecto el rol de aquél por el de asesoría, apoyo y control sobre la gestión que adelantarán las entidades territoriales en el campo. Quedaron pues, facultadas las entidades territoriales, preferentemente los municipios, para nominar y adelantar la gestión administrativa del personal docente y administrativo al que nos hemos referido.

El Ministerio de Educación Nacional quedó opcionado para suscribir convenios con las entidades territoriales, para fortalecer orgánica, funcional y materialmente a las oficinas seccionales de escalafón, los centros experimentales piloto y los fondos educativos regionales. Estos últimos son modificados en su composición, con el objetivo de afinar la coordinación con las entidades territoriales.

Se determina la delegación por parte del Presidente de la República en los Gobernadores y el alcalde mayor de Bogotá, para adelantar las funciones de inspección y vigilancia de la educación y el otorgamiento y cancelación de las personerías jurídicas de las instituciones que prestan servicios inherentes al sector educativo, cuando se trata de fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro; así como de la dirección y coordinación del servicio educativo a cargo de los establecimientos oficiales de educación técnica profesional, y las licencias en varias materias para los establecimientos de educación preescolar,

básica, media vocacional y no formal. Se conserva en todo caso el recurso de apelación para ser resuelto por el Ministerio de Educación Nacional.

En el período de análisis, la reforma más importante en miras a fortalecer la participación y concertación educativa, la constituyó la previsión de las juntas educativas municipales, departamentales y comisariales; así como el denominado congreso nacional de política educativa; esas instancias debían reflexionar sobre alternativas de financiación, evaluación e implementación de todas las acciones de largo, mediano y corto plazo a ser adoptadas por el sistema educativo, dando cabida a fuerzas cívicas, gremiales y a los distintos estamentos que participan en la educación<sup>5</sup>.

Finalmente, es indudable que la reforma fundamental en materia de financiación la constituyó la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>6</sup>, a propósito del cual se definen las instancias responsables de las obligaciones prestacionales adeudadas a los trabajadores del sector; se autoriza al gobierno nacional para celebrar un contrato de fiducia mercantil a fin de manejar los recursos del fondo previendo su operación descentralizada; se definen los objetivos, la forma de administración del fondo a través de un Consejo Directivo y se fijan los recursos del mismo; y se prevén entre otros aspectos, los mecanismos y plazos para garantizar el pago oportuno de las prestaciones futuras, así como las responsabilidades que caben a la nación y a las entidades territoriales en el cubrimiento de los pasivos adeudados.

1. Ley 24 de 1988.

2. Departamentos, Intendencias y Comisarias.

3. Decreto 077 de 1987.

4. Ley 29 de 1989.

5. Ley 52 de 1988.

6. Ley 91 de 1989.

## 2. Balance general de las políticas implementadas entre 1987 y 1990

Las reformas mencionadas anteriormente, tomaron cuerpo en un contexto en el cual la descentralización se convirtió en el paradigma dominante que orientó las reformas institucionales del Estado Colombiano.

No obstante, en el sector educativo se aplicó una concepción muy particular de la descentralización, toda vez que esta careció de coherencia e integralidad. Como queda dicho, el reordenamiento institucional que se indujo desde 1987, al responsabilizar a los municipios del componente de inversión de los **planteles escolares**, vino a complementarse con la reforma al Ministerio de Educación y con el traslado de competencias en materia de administración de personal a los alcaldes.

Los municipios quedaron con competencia sobre dos aspectos parciales del quehacer educativo. Sin embargo, la dirección íntegra de los servicios educativos, el manejo comprensivo de la gestión financiera, la dirección efectiva de los establecimientos educativos en todos sus aspectos, su capacidad decisoria sobre las demandas de funcionamiento de la educación y las actividades de supervisión y control de la calidad misma de la educación, entre otros aspectos, quedaron fragmentadamente asignados a las diversas instancias institucionales del Estado.

Esta situación tiene su explicación en el desorden previo que acumuló el sector durante las décadas anteriores. Al momento de las definiciones, todos los niveles de gobierno<sup>7</sup>, tenían que ver de una u otra manera con la vinculación de personal docente; los diferentes regímenes a que éstos están sometidos, incluyendo modalidades como las horas cátedra y las soluciones educativas, el personal nacional y nacionalizado —proveniente de las nacionalizaciones de 1960 y 1975—,

y los del régimen departamental y municipal, le imprime un carácter de desarticulación generalizada al sistema.

Igual ocurre con el híbrido de competencias en materia de administración de ciertas áreas del sector, que han dado origen a figuras institucionales igualmente híbridas y de naturaleza muy indefinida, como lo son los Fondos Educativos Regionales —FER—, las Juntas Seccionales de Escalafón y los Centros Experimentales Piloto, que a pesar de la reforma de 1988, siguen siendo instrumentos institucionales imprecisos.

Pero varios otros problemas concurren al momento de las reformas, que han quedado insolubles, como la irracional asignación de los recursos por regiones y localidades, que se manifiesta en la concentración de personal para atender poblaciones objeto relativamente cubiertas, mientras que la demanda potencial de oferta educativa en vastas zonas del país sigue sin atender. La presión por nuevos recursos se resolvió por fuera del sistema formal, en detrimento de los niveles de remuneración del personal y con el agravante de la baja calidad educativa resultante. Cuando la oferta institucionalizada y parainstitucional de docentes no ha sido suficiente, ello ha creado enormes presiones sobre las regiones y municipios, todo lo cual crea un ambiente de inconformidad en los mandatos seccionales y locales, y en especial en las comunidades excluidas de las posibilidades de cobertura de los servicios de la educación oficial.

Adicionalmente, el malestar es igualmente general tratándose del propio personal docente, por los incumplimientos frecuentes en el pago de sus salarios, por la iliquidez del sistema para responderles por los pasivos prestacionales que se les adeudan y por la frecuente interinidad a que se someten aquellos que están por fuera del sistema formal de vinculación.

En este orden de ideas, la adscripción de las plantas nacionales y

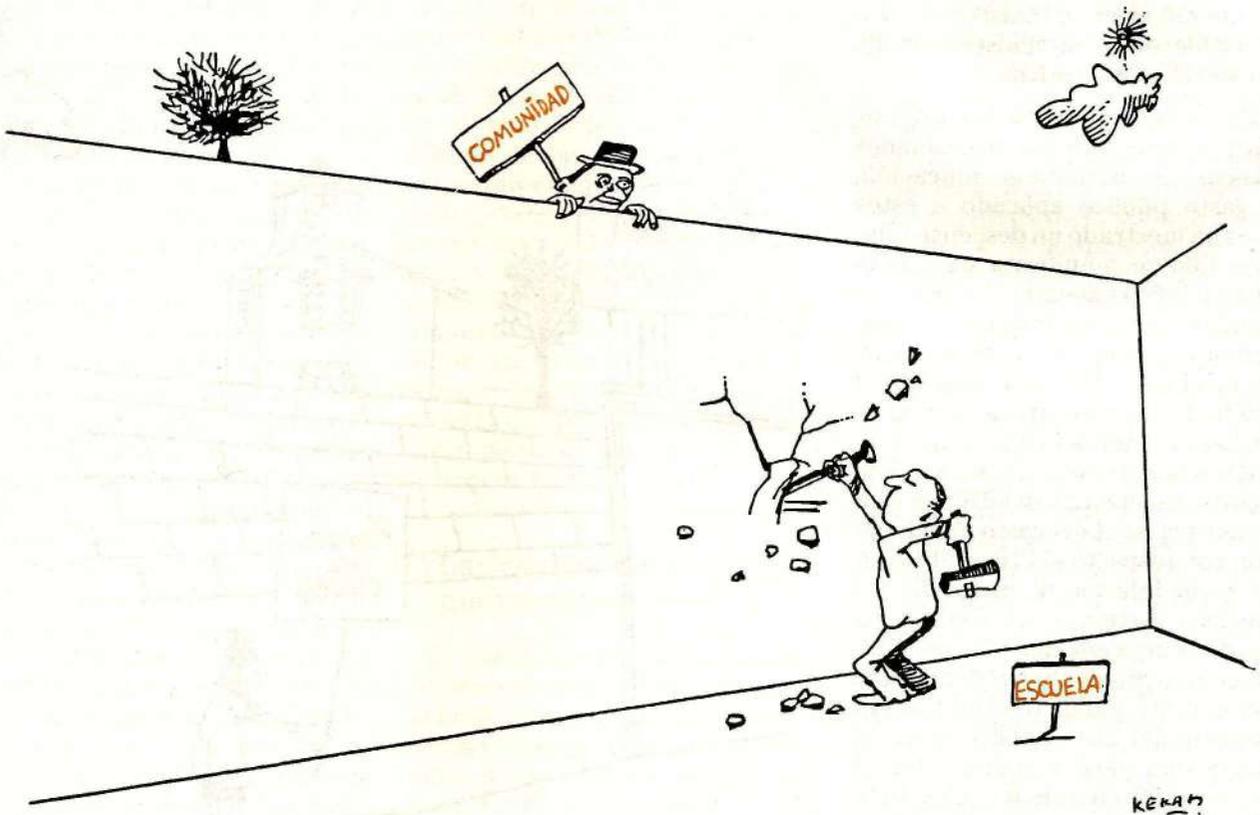
nacionalizadas del personal docente y administrativo a las entidades territoriales, pareció más una forma de neutralización de la unidad sindical del magisterio, que una solución de fondo a los problemas acumulados que aquejaban al sector; los argumentos esgrimidos para reordenar institucionalmente las competencias y responsabilidades frente a la educación entre la nación y las entidades territoriales, tuvieron razón de ser en el contexto de otras reformas institucionales al Estado, que propendían por afianzar el papel rector del Estado central, al tiempo que se dejaba en manos de los niveles subnacionales la gestión y prestación directa de varias obras, bienes y servicios.

La coyuntura ha sido adversa, toda vez que al momento de las decisiones emergieron la totalidad de los problemas acumulados anteriormente, generando toda suerte de reacciones contrarias a las medidas de descentralización, que se interpretaron más bien como una forma de desmontar a la nación de sus responsabilidades centrales; de enmarcar la política educativa en el credo de las doctrinas privatistas; de confrontar el movimiento sindical; y de eludir las reclamaciones de financiación pública para el sector, tanto las adeudadas como las pertinentes a la ampliación de la cobertura de oferta educativa.

Frente al déficit educativo real, que asciende a más de un 50% para el nivel de la secundaria y a un 16% para la educación primaria, se encuentra no sólo el pasivo prestacional del magisterio, sino la informalidad a que están sometidos cerca de sesenta mil docentes en todo el país, que reclaman una financiación que se ubica en cerca de cien mil millones de pesos anuales.

Es lógico pues que se hayan producido verdaderas resistencias para aceptar la adscripción de las plantas de personal docentes por

7. Nacional, seccional y local.



KEMAR

parte de los alcaldes municipales, a pesar de la aceptación de las mismas que se ha venido dando paulatinamente en un buen número de municipios del país. A más de sentirse a nivel local que esto no constituye una solución de fondo a los déficits ciertos en educación, existe mucha resistencia derivada de la complejidad que entrañan las funciones administrativas de la gestión de personal, que fueron reguladas a instancias de varias disposiciones dictadas entre 1989 y 1990<sup>8</sup>, pero que se enmarcan en la línea de normas anteriores provenientes de 1979<sup>9</sup>, período en el cual primaba un modelo de centralización en la gestión del personal. Esta es una de las deformaciones y complejidades grandes de la política descentralista del sector, que se vale de los viejos instrumentos de gestión, para aplicar políticas que corresponden a un modelo incompatible con el anterior. Puede decirse palabra por palabra algo similar de las figuras institucionales que como los FER,

son en realidad formas de administración provenientes de un esquema esencialmente centralista, pero que con unos retoques marginales, se tratan de poner al servicio de unas nuevas premisas que son incompatibles con las condiciones anteriores.

Además de lo ya anotado, la adscripción de las plantas de personal a las entidades territoriales, se realiza en unas condiciones en las cuales se entrega el personal docente que está en comisión, por ejemplo, sin que se proceda a entregar el recurso cierto disponible; ello es indicativo de que el desorden acumulado con anterioridad a la reforma, incidirá negativamente en la transparencia de la política en curso, anulando las bondades potenciales que podrían atribuírseles a ésta. De la misma forma, no existe homogeneidad en los criterios de entrega de las plantas de personal, en el sentido de que en un gran número de casos se toma como unidad de referencia el establecimiento

educativo, a contrapelo de la norma positiva que se refiere a la entrega por municipio. Finalmente, no queda claro si las facultades de entregar las plantas puede llevar a la autoridad administrativa a modificar las plantas de personal existentes, pudiéndose presentar en estos casos una extralimitación de parte del Ministerio de Educación en la facultad concedida por las disposiciones legales y el ordenamiento constitucional vigente.

Un último tema debe llamar a reflexión en torno a la política de descentralización educativa; este es el capítulo de la financiación de la educación.

Para que la descentralización surta efectos favorables, la financiación de las necesidades educativas debe quedar claramente garantizada en cabeza del Estado, frente a

8. Ver Decreto 1706 de 1989; Decreto 1915 de 1989, y Decreto 525 de 1990.

9. En especial el Decreto 2277 de 1979.

la sociedad civil, independientemente del nivel administrativo responsable de la administración de los servicios educativos.

Es evidente que en los últimos años a pesar de las necesidades básicas insatisfechas en educación, el gasto público aplicado a estos fines ha mostrado un descenso relativo. Ello se manifiesta en que el gasto público educativo ha caído en términos relativos durante el último quinquenio, llegando a representar un nivel del 3.18% con respecto al Producto Interno Bruto, el cual es similar al observado a principios de la década anterior, cuando en 1980 representó el 3.12% del PIB; de esta manera el nivel del gasto en educación con respecto al PIB se ubica en un nivel inferior al promedio de América Latina y el Caribe, en donde llegó a ser del 4.3% del PIB. Un comportamiento similar ocurre con el gasto público en educación respecto del gasto público total, de suerte que pasó a representar el 20% en 1989, cuando a inicios de la década de los ochenta era de un 24.5%. La tasa de crecimiento de los gastos educativos ha sido la mitad del crecimiento del gasto público total para el mismo período<sup>10</sup>.

En el contexto de las cifras anteriores, puede plantearse como preocupación el riesgo de que la descentralización implique una desfinanciación mayor del sector. No obstante, el plan de apertura educativa 1991-1994, aprobado por el CONPES, reconoce abiertamente la necesidad de refinanciar el sector y de fortalecer tanto la inversión como los gastos de funcionamiento asociados a los propósitos generales del plan. Antes de referirnos a este último, cabe mencionar, que de tomarse una decisión descentralista más integral, en el sentido de que la educación sea manejada por las entidades territoriales con cierto criterio autonómico, haciéndose cargo de la dirección total de los servicios, de su disposición y gestión completa, pero manteniendo las fuentes de financiación nacionales,

el resultado lógico sería un mayor volumen de transferencias del Estado central a las entidades territoriales.

Este comentario es muy pertinente en la coyuntura actual de la reforma constitucional, por cuanto ciertamente esta propuesta tiene una aceptación inicial en las comisiones segunda y quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, e incluso a la fecha de redacción del presente artículo ha sido votada favorablemente y será llevada a consideración de la plenaria.

Se trataría de que los municipios y departamentos, según lo disponga la ley, administren los servicios educativos integralmente, incluyendo la educación primaria y secundaria, de suerte que en contraprestación recibirían un situado fiscal incrementado, que equivaldría conjuntamente a un 20% de los ingresos corrientes de la nación. Para aten-

der esos mismos gastos hoy día, el Estado asigna el equivalente a un 16.5% aproximado sobre los ingresos corrientes nacionales, de los cuales cuatro puntos porcentuales son para salud y los restantes corresponden al sector educativo. Esta transferencia al igual que las restantes, conferiría autonomía para su manejo a las entidades territoriales, de suerte que su administración no sería compartida, eliminando por consiguiente la figura de los FER.

Las bondades de la descentralización educativa bajo la garantía de una financiación estatal asegurada constitucionalmente, tendría que ir acompañada de una reforma insti-



10. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION; Plan de apertura educativa 1991-1994; Bogotá, marzo de 1991. págs. 23-25.

tucional del sector que imprimiera transparencia a la gestión educativa y la acercara realmente a las necesidades regionales, seccionales y locales y a las comunidades respectivas. Un punto nuevamente a evaluar, sería la forma en que se diera el corte de cuentas frente a los pasivos prestacionales, dado que en este escenario seguramente, la naturaleza de la vinculación laboral sería del orden territorial. Tal vez este sería el obstáculo principal que se antepondría, puesto que ha existido el temor de que estas medidas acaben lesionando la unidad sindical y puedan derivar también en un incumplimiento mayor de los pagos a que se ha comprometido el gobierno, tanto de los adeudados como de los corrientes. Al mismo tiempo el otro reparo que podría anteponerse es el riesgo de la liquidación del escalafón, que ya ha sido en cierta medida paralizado, puesto que los ascensos han quedado circunscritos a la existencia de los recursos necesarios para refinanciar los gastos incrementales que se derivan del mismo. Es una coyuntura en la cual las tensiones producidas por el manejo inadecuado pasado del sector, entran en conflicto con las nuevas tendencias de reforma institucional de la descen-

tralización, que terminarán al parecer por imponerse. Debe pues evaluarse seriamente los factores positivos y negativos de la descentralización y las posibilidades de adaptar el viejo orden institucional al imperio de las nuevas tendencias que se imponen lenta pero seguramente, sin que ello sea lesivo para el acceso universal y pleno a la educación, y sin que repercuta gravemente en el nivel de derechos adquiridos por los trabajadores del sector. La fórmula de conciliación es impredecible, pero seguramente la fuerza de los hechos impondrá un nuevo punto de equilibrio entre los actores en juego.

### 3. Las perspectivas del nuevo enfoque

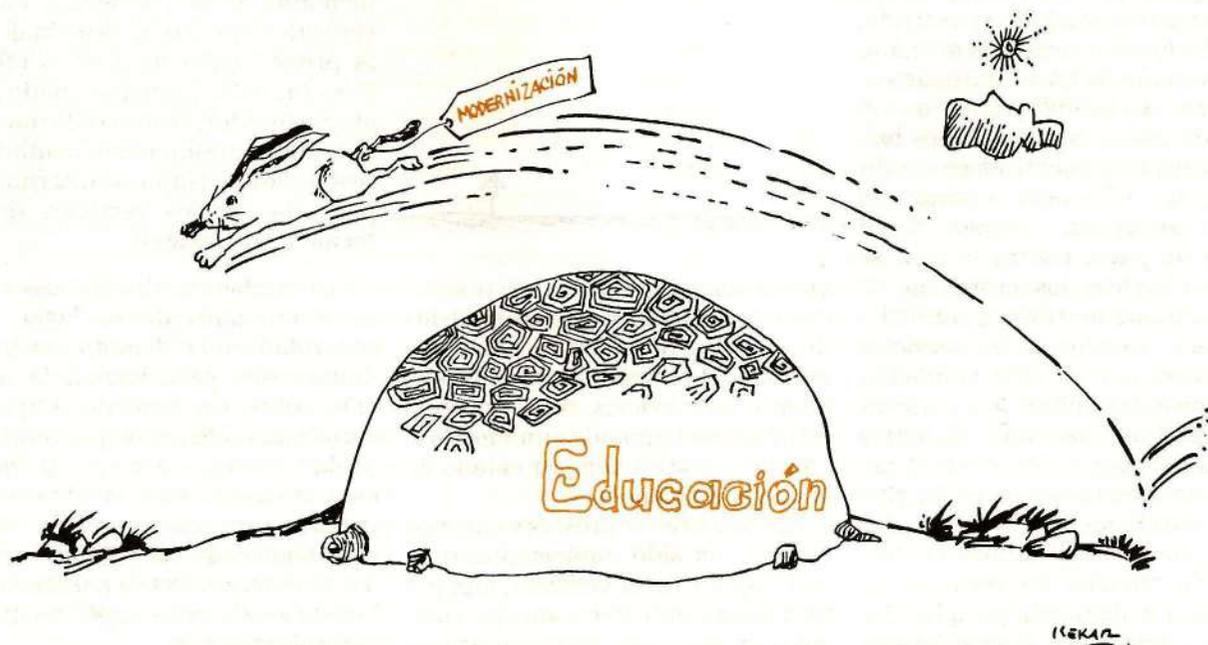
El plan de apertura educativa contiene sin duda las nuevas orientaciones de enfoque que en el mediano y largo plazo son propugnadas por la nueva ola de reformadores. En él hay que diferenciar las metas de política educativa de las estrategias en que se basa para lograrlo.

No es propósito del presente artículo como quedó dicho, exponer los objetivos de política educativa plan-

teados en el plan, sino más bien enfatizar en las estrategias orientadoras para conseguir esos propósitos, las cuales en buena forma dicen de las modificaciones estructurales que irán marcando el camino hacia fórmulas más radicales de la orientación de la política en el futuro.

Los objetivos de la política están dirigidos a la ampliación de las coberturas educativas; a la mejora de la calidad de la educación; al fortalecimiento de los mecanismos de complementación entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación para el trabajo; en la descentralización y modernización del sector; a introyectar un modelo más equitativo y eficiente de financiación pública; y a ampliar el servicio social a través de la educación universitaria. Estos objetivos de política se traducen en un conjunto de programas específicos.

Por cierto que varios de esos objetivos se sustentan en el denominador común de hacer eficiente el sistema educativo. Esta eficiencia se garantizará por medio de la autofinanciación del sistema universitario, lo cual no excluye la posibilidad de otorgar becas y crédito, éste último fortalecido por el sistema financiero corriente; consecuentemente se producirá la reorientación



de los recursos así liberados hacia la educación básica. En esta concepción la eficiencia se logra igualmente a través del estímulo a la educación privada para que se fortalezca, incluso haciéndola partícipe de programas de crédito especiales en construcción, dotación y remodelación, compartiendo los recursos con el sector público.



n1rn6558421213gkwvkkktjhr

Otras formas particulares que tradicionalmente ha asumido la educación como la formación técnica, han inducido al decir del diagnóstico del documento grandes ineficiencias en el sistema educativo, dado que sus costos son muy superiores al bachillerato académico, pero sin embargo gran parte de sus egresados se incorporan a la universidad, sin que su formación sirva al desempeño laboral inmediato. Consecuentemente se propone entonces, la reorientación de los programas del SENA y el desmonte paulatino de esas modalidades de educación ineficientes desde la perspectiva de la asignación óptima de los recursos.

Considerando lo anterior, el punto consiste en que es necesario buscar mecanismos estimulantes de la eficiencia y ellos no pueden ser otros que el mercado competitivo, aún entre sector público y privado. Para ello la orientación del mediano plazo sería la de hacer autocostea-ble lo que sea posible y dejar que el mercado asigne libremente los bienes y servicios educativos en condiciones de eficiencia óptima; el Estado arbitraría recursos como cuenta de pago, contra la cual se harían efectivos los costos de la población que no tuviera condiciones para acceder a los servicios educativos por su baja condición económica, o también se cubrirían los costos de los más eficientes estudiantes que merecieran el acceso a becas educativas en las distintas entidades territoriales. Por cierto que a estas últimas correspondería manejar los recursos de subsidio a la demanda para la educación a través de fondos locales

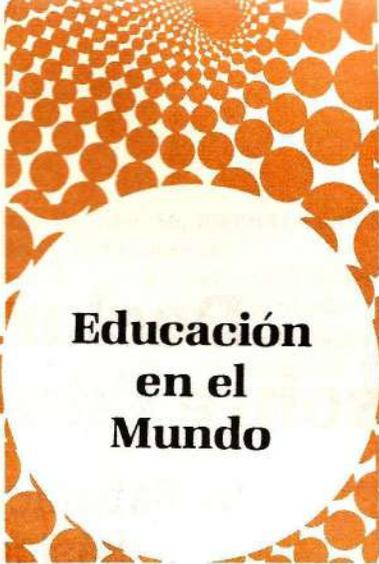
con destinación especial. Este enfoque es combinatorio de los modelos de descentralización y fortalecimiento del mercado para el ofrecimiento de servicios, con base en el estímulo de demanda (una modalidad de privatización por el lado de la oferta de bienes).

Es bueno tener presente que este enfoque ha sido implementado ya en el sector de la vivienda, aunque bajo unas condiciones muy particulares, en las cuales por supuesto, se

trataba de cambiar la naturaleza de una institución en particular y de fortalecer el mercado de las firmas constructoras particulares, manteniendo como norte el subsidio a la demanda. Algo similar acaba de ser aprobado como perspectiva de mediano plazo para el sector de la salud, también considerado en un documento aprobado por el CONPES, aunque su implementación es de más largo plazo, dado que al igual que la educación, los oferentes públicos representan una población bastante numerosa que difícilmente es posible de suprimir con rapidez en el corto plazo.

En la política por el plan de apertura es justo reconocer, que al lado del enfoque de privatización de oferta, se mantiene el de socialización por demanda, aunque para grupos muy bien definidos de población, no para la universalidad de la misma. También hay que advertir, que se proponen objetivos y programas que aportan a la oferta pública, aunque al lado del fortalecimiento del sector privado. La oferta pública será cada vez más compartida con los municipios y de preferencia son ellos los que finalmente la asuman, y ellos también los que administren los subsidios de demanda y se conviertan en los vehículos ejecutores principales de la privatización final de la oferta. Para tal fin el principal aliado será el consumidor, el que conforme a su sistema de preferencias, contada su restricción presupuestal, terminará por adquirir los servicios donde mejor se los presten.

Los cambios institucionales a que estos enfoques darán lugar, con seguridad no se dejarán ver inmediatamente, pero llaman la atención sobre las tendencias que se empiezan a inducir y que cobrarán probablemente arraigo y hasta cierta realidad, en la medida en que transcurran las primeras fases estratégicas de las políticas actuales. El debate sobre la pertinencia y beneficios de estos aspectos queda pues planteado ●



## Educación en el Mundo

# Conferencia mundial sobre educación para todos

*Delegaciones gubernamentales y no gubernamentales, agencias de cooperación y personalidades provenientes de todo el mundo han suscrito el compromiso de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los habitantes del planeta. Se trata de un compromiso político y técnico sostenido en los valores de libertad, igualdad y solidaridad.*

*En palabras del Director General de la UNESCO, Federico Mayor, "La Conferencia Mundial ciertamente no constituye un punto de partida, no podría serlo, como tampoco puede ser considerada como un fin en sí misma. Es una etapa, sin duda, de enorme trascendencia entre todos aquellos que se encuentran involucrados en la educación y que han unidos sus esfuerzos y sus habilidades para preparar el futuro de nuestros jóvenes. Debemos seguir avanzando con renovado vigor y clara comprensión del sentido de nuestro objetivo: educación para todos en el año 2000".\**

*Es un compromiso político basado en el consenso sobre la importancia y la urgencia que tiene la educación para el futuro individual y colectivo de nuestras naciones; en el consenso que la calidad de vida de los sujetos y los procesos de desarrollo económico, político, social y cultural dependen, en gran medida, de los protagonismos que ellos puedan desempeñar en la construcción de sus destinos; en la voluntad política de enfrentar las circunstancias adversas concertando acciones a nivel nacional e internacional.*

*Es un desafío técnico en la medida en que las necesidades básicas de aprendizaje se constituyen en la principal referencia para elaborar las estrategias adecuadas para su satisfacción. La calificación y determinación de las demandas, en medio de nuevas circunstancias, implica asumir que no se puede avanzar con las ofertas educativas que conocemos hasta ahora. La Conferencia ha sido un llamado a la creatividad, a la renovación de las concepciones y estrategias educativas. La incorporación de nuevos actores al desafío no sólo constituye la expresión de un compromiso político sino también, y simultánea-*

*mente, un desafío de renovación pedagógica. Es el reto de compatibilizar cobertura con eficiencia, equidad y calidad educativa.*

*En este marco de compromiso político-técnico se sitúan los problemas de financiamiento de la educación. La gravedad y urgencia de resolver el problema de la deuda externa, de la reorientación de recursos hacia la educación, del incremento de la cooperación internacional destinada a la educación constituyen aspectos claves para el logro de los objetivos mundialmente convenidos.*

*La Conferencia Mundial que fue convocada por la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD, constituye una revitalización del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, Proyecto que constituye un precedente importante de este trascendental evento y vía fundamental para el logro de sus objetivos en la región.*

*Este evento tuvo lugar en Jomtien, localidad cercana a Bangkok en Tailandia, entre los días 5 al 9 de marzo de 1990 y en ella fueron aprobados por unanimidad por los aproximadamente 1.500 asistentes, dos documentos complementarios entre sí: la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos" y el "Marco de Referencia para la Acción Encaminada a la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje".*

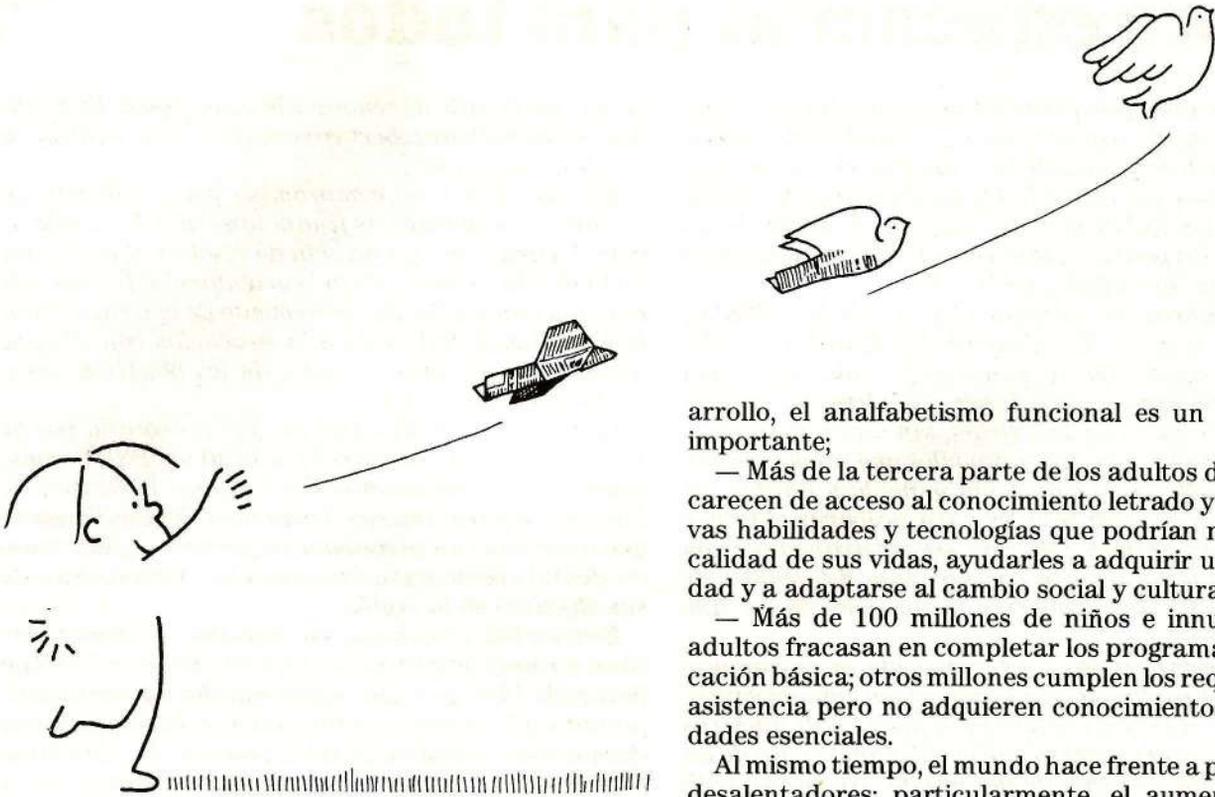
*Junto a la discusión y aprobación de estos documentos se realizaron 32 mesas redondas sobre temas y planes nacionales de acción y 60 exhibiciones sobre experiencias relacionadas con los objetivos de la Conferencia.*

*Previo a la aprobación de ambos documentos, su texto habría recorrido sucesivas instancias de discusión, dando origen a 10 reuniones regionales donde la mayor parte de los países del planeta tuvieron la ocasión de hacer conocer sus puntos de vista al respecto.*

\* Del discurso pronunciado en la sesión de clausura, en representación de las agencias patrocinadoras de la Conferencia.

# Declaración Mundial sobre Educación para Todos

## La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje\*



### Preámbulo

Hace más de 40 años, las naciones de la tierra, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirmaron que “toda persona tiene derecho a la educación”. Sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por los países a lo largo del mundo entero para asegurar el derecho a la educación para todos, persisten las siguientes realidades.

— Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria;

— Más de 960 millones de adultos —dos tercios de los cuales son mujeres— son analfabetos; y, además, en todos los países, tanto industrializados como en des-

arrollo, el analfabetismo funcional es un problema importante;

— Más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento letrado y a las nuevas habilidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de sus vidas, ayudarles a adquirir una identidad y a adaptarse al cambio social y cultural; y

— Más de 100 millones de niños e innumerables adultos fracasan en completar los programas de educación básica; otros millones cumplen los requisitos de asistencia pero no adquieren conocimientos y habilidades esenciales.

Al mismo tiempo, el mundo hace frente a problemas desalentadores: particularmente, el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza del estancamiento y la decadencia económica; el rápido aumento de la población, las diferencias crecientes entre y dentro de las naciones, la guerra, la ocupación, los enfrentamientos entre civiles, la violencia de los crímenes, los millones de niños cuya muerte podría prevenirse y la extendida degradación del medio ambiente. Estos problemas limitan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y, a su vez, la falta de educación básica para un porcentaje significativo de la población impide a la sociedad enfrentarlos con fuerza y determinación.

\* Esta *Declaración* así como su *Marco de Acción* corresponden a la versión en español que se aprobara en la Conferencia de Jomtien. La versión definitiva será publicada y distribuida próximamente por las agencias patrocinadoras de este evento.

Tales problemas influyeron en los principales retrocesos de la educación básica durante los años de la década de 1980, en muchos de los países de menor desarrollo. En algunos otros, el crecimiento económico ha permitido financiar la expansión de la educación, pero aún así, muchos millones continúan en la pobreza, privados de escolaridad o en el analfabetismo. También en ciertos países industrializados, la reducción de los gastos públicos efectuados alrededor de los años ochenta, contribuyó al deterioro de la educación.

El mundo, además, está en vísperas de un nuevo siglo con todas sus promesas y posibilidades. Ahora hay un auténtico progreso hacia la distensión pacífica y una mayor cooperación entre las naciones. Hoy, los derechos y las capacidades fundamentales de las mujeres son efectivos. Existen muchos desarrollos científicos y culturales útiles. La evidente cantidad de información aprovechable en el mundo —mucho de ella relativa a la supervivencia y al bienestar básico— es inmensamente más grande que la disponible hace sólo pocos años y su tasa de crecimiento continúa acelerándose. Esto incluye información para obtener una mejor calidad de vida o para el aprendizaje de cómo aprender. Y cuando una información pertinente se acopla a otro adelanto moderno —nuestra nueva capacidad de comunicación— se produce un efecto sinérgico.

Estas nuevas fuerzas, combinadas con la experiencia acumulada de reformas, innovaciones e investigaciones y con el notable progreso educacional de muchos países, convierte a la educación básica para todos —por primera vez en la historia— en un objetivo alcanzable.

En consecuencia, nosotros, los participantes de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, reunidos en Jomtien, Tailandia, desde el 5 al 9 de marzo de 1990:

Recordando que la educación es un derecho para todas las personas, hombres y mujeres, de todas las edades, a través de todo el mundo;

Comprendiendo que la educación es capaz de ayudar a garantizar un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que simultáneamente contribuye al progreso social, económico y cultural, a la tolerancia, y a la cooperación internacional;

Sabiendo que la educación es una condición indispensable, aunque no suficiente, para el desarrollo personal y el mejoramiento social.

Reconociendo que el saber tradicional y el patrimonio cultural autóctono tienen un valor y una validez por sí mismos y la capacidad tanto de definir como de promover el desarrollo;

Percibiendo que, en términos generales, el actual servicio de educación es gravemente deficiente, que

debe ser más pertinente, mejorar cualitativamente y ser utilizado universalmente;

Reconociendo que una educación básica sólida es fundamental para fortalecer los niveles superiores de la enseñanza y la comprensión y la capacidad científicas y tecnológicas, y, por consiguiente, para alcanzar un desarrollo autónomo;

Reconociendo la necesidad de dar a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada y un renovado compromiso con la educación básica para todos, que expresen el grado y la complejidad del desafío; proclamamos la siguiente:

*Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.*

## Educación para todos: Propósito

### Artículo I. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje

1. Cada persona —niño, joven o adulto— deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país, cada cultura e inevitablemente, cambia con el paso del tiempo.

2. La satisfacción de estas necesidades dota de autoridad a los individuos en una sociedad y a la vez le confiere la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia común —cultural, lingüística y espiritual— los compromete a promover la educación de otros, fomentar la causa de la justicia social, lograr la protección del medio ambiente y tolerar los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, siempre que aseguren la protección de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados; los compromete también a trabajar por la paz internacional y la solidaridad en un mundo cada vez más interdependiente.

3. La educación básica es más que un fin en sí misma. Es el cimiento para un aprendizaje permanente para el

desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos no avanzados de educación y capacitación.

### **Educación para todos: Una visión ampliada y un compromiso renovado**

#### **Artículo II. Perfilando la visión**

Responder a las necesidades básicas de aprendizaje exige más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una "visión ampliada", que sobrepase los niveles de los recursos vigentes, las estructuras institucionales, programas de estudios, y los sistemas convencionales de servicio y se vaya construyendo paralelamente sobre lo mejor de las prácticas en uso. Actualmente, existen nuevas posibilidades que en gran medida son fruto de la convergencia entre el aumento de información —incluyendo un nivel de comprensión sobre el proceso de aprendizaje mismo, obtenido a través de la acumulación de experiencias y estudios— y una capacidad sin precedentes de comunicación. Debemos captarlas con creatividad y con la determinación de acrecentar su efectividad.

Elaborada en los artículos III al VII de esta Declaración, la visión ampliada comprende:

- Universalizar el acceso y promover la equidad;
- Concentrar la atención en el aprendizaje;
- Ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica;
- Valorizar el ambiente para el aprendizaje;
- Fortalecer la concertación de acciones.

Convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y las posibilidades humanas depende de que la gente sea capaz de adquirir la educación y el impulso necesario para utilizar el conjunto —siempre en expansión— de conocimientos adecuados y los nuevos medios para compartir esos conocimientos.

#### **Artículo III. Universalizar el acceso y promover la equidad**

1. La educación básica debería proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Para este fin, habría que aumentar los servicios de educación básica de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades.

2. Para que la educación básica sea equitativa debe darse a todos los niños, jóvenes y adultos la oportunidad de lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje.

3. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niñas y mujeres y suprimir todo obstáculo que impida su par-

ticipación activa. Es imperativo eliminar todos los estereotipos sobre los géneros en educación.

4. Una activa tarea debe llevarse a cabo para modificar las desigualdades educacionales y suprimir las discriminaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje de los grupos desamparados: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan; las poblaciones remotas y rurales; los trabajadores nómadas e itinerantes; los pueblos indígenas; las minorías étnicas, raciales y lingüísticas; los refugiados; los desplazados por la guerra y los pueblos invadidos.

5. Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas discapacitadas demandan atención especial. Es preciso tomar medidas para facilitar a las personas impedidas igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo.

#### **Artículo IV. Concentrar la atención en el aprendizaje**

Que la expansión de las oportunidades educacionales se traduzca en un desarrollo significativo —para el individuo o para la sociedad— depende en definitiva de si la gente verdaderamente aprende como resultado de estas oportunidades, esto es, de si verdaderamente incorporan conocimientos útiles, habilidad de raciocinio, destrezas y valores. La educación básica, en consecuencia, debe poner especial atención a las adquisiciones y resultados del aprendizaje real, más que exclusivamente en la matrícula, en la participación continuada e inerte en los programas o en el cumplimiento de requisitos para obtener certificados. Los enfoques activos y participativos son especialmente valiosos para asegurar las adquisiciones del aprendizaje y para permitir a sus sujetos alcanzar su máximo potencial. En consecuencia, es necesario definir un nivel aceptable de adquisiciones del aprendizaje para los programas educacionales y mejorar y aplicar sistemas de calificación de sus logros.

#### **Artículo V. Ampliación de la perspectiva de la educación básica**

La diversidad, complejidad y naturaleza cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos exige ampliar y redefinir constantemente la perspectiva de la educación básica para incluir los siguientes elementos:

— El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia. Estos requerimientos pueden enfrentarse a través de medidas que involucren programas para familias, comunidades o instituciones, según sea conveniente.

— El principal sistema para ofrecer educación básica fuera de la familia es la enseñanza escolar pri-

maria. La educación primaria deber ser universal, asegurar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños se satisfagan y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad. Los programas suplementarios alternativos pueden ayudar a responder a las necesidades de aprendizaje de niños cuyo acceso a la escolaridad formal está limitado o no existe, en la medida que — estando adecuadamente sustentados— compartan los mismos “standards” de aprendizaje aplicados a las escuelas.

— Las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y pueden satisfacerse a través de una variedad de sistemas. Los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituye una destreza necesaria en sí misma y es la base de otras destrezas vitales. La alfabetización en la lengua madre refuerza la identidad y herencia cultural. Además, otras necesidades se pueden satisfacer mediante: la capacitación técnica, la práctica de oficios, los programas de educación formal y no formal, en materia de salud, nutrición, población, técnicas agrícolas, medio ambiente, ciencia, tecnología, vida familiar, incluyendo una sensibilización a los problemas de la fecundidad y otros problemas de la sociedad.

— Todos los instrumentos útiles y los canales de información, comunicaciones y acción social se pueden emplear para contribuir a transmitir conocimientos esenciales e informar y educar a la gente sobre materias sociales. Además de los medios tradicionales, pueden movilizarse otros como las bibliotecas; la televisión y la radio, con el fin de hacer efectivo el potencial de que disponen para satisfacer las necesidades de educación básica para todos.

Estos elementos deberían constituir un sistema integrado y complementario, sustentarse mutuamente, establecer “standards” comparables de adquisición de conocimientos y deberían contribuir a crear y a desarrollar las posibilidades del aprendizaje permanente.

#### Artículo VI. Valorizar el ambiente para el aprendizaje

El aprendizaje no se produce en aislamiento. Las sociedades, en consecuencia, deben asegurar que todos los que aprendan reciban nutrición, atención de salud y el apoyo general —físico y emocional— que necesitan para participar activamente y obtener beneficios de su educación. Los conocimientos y las destrezas que mejorarán el ambiente de aprendizaje de los niños deberán integrarse con los programas de aprendizaje para adultos de la comunidad. La educación de los niños y la de sus padres —u otras personas encargadas de ellos— se apoyan mutuamente y esta interac-

ción debería usarse para crear, para todos, un ambiente de aprendizaje de calidez y vitalidad.

#### Artículo VII. Fortalecer la concertación de acciones

Las autoridades educacionales —nacionales, regionales y locales— tienen la obligación preponderante de proporcionar educación básica para todos, pero no puede esperarse que suministren la totalidad de los requerimientos humanos, financieros y organizativos para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones nuevas y revitalizadoras a todos los niveles: acordar convenios entre todos los subsectores y todas las normas de educación, reconociendo el especial rol profesional de los docentes y el de los administradores y demás personal educacional; convenios entre el departamento de educación y otras dependencias gubernamentales, incluidas las de planificación, finanzas, salud, trabajo, comunicaciones y otras esferas sociales; concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias. En este contexto, tanto las condiciones de servicio como la situación del personal docente, que constituye un elemento decisivo para la realización de la educación para todos, deben mejorarse urgentemente en todos los países, en consonancia con la Recomendación OIT-UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966). El reconocimiento del rol vital de los maestros y de las familias es particularmente importante. La concertación genuina de acciones contribuye a la planificación, realización, administración y evaluación de los programas de educación básica. Las acciones concertadas están en el corazón de lo que llamamos “una visión ampliada y un compromiso renovado”.

#### La educación para todos: Los requerimientos

#### Artículo VIII. Generar un contexto de políticas de apoyo

Las políticas de apoyo en los sectores sociales, culturales y económicos son necesarias para realizar la total provisión y utilización de la educación básica para el mejoramiento individual y de la sociedad. El servicio de educación básica para todos depende de un compromiso y una voluntad política, seguida de adecuadas medidas fiscales y reforzada para reformas políticas y fortalecimientos institucionales. Las políticas apropiadas sobre economía, comercio, trabajo, empleo y salud valorizarán los incentivos y las contribuciones de los que aprenden al desarrollo de la sociedad.

## Artículo IX. Movilizar recursos financieros

1. Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se satisfacen a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos, públicos, privados y voluntarios. Todos los miembros de la sociedad tienen una contribución que aportar. Es importante reconocer que el tiempo, la energía y el financiamiento dirigidos a la educación básica constituyen quizás la más profunda inversión que pueda hacerse en la población y en el futuro de un país.

2. Un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano a través del aumento y distribución proporcional de los servicios de educación básica, con clara conciencia de las demandas contrapuestas por los recursos nacionales, entre las cuales las de la educación son importantes, pero no únicas. La cuidadosa atención al mejoramiento de la eficiencia en los recursos y programas educacionales existentes no solamente producirá más, sino será también capaz de atraer nuevos recursos. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una redistribución entre sectores como, por ejemplo, una transferencia desde los gastos militares a los educacionales. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales o que cargan angustiosos fardos de deuda externa necesitarán protección especial para la educación básica. Ahora, más que nunca, la educación debe verse como una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico.

## Artículo X. Fortalecer la solidaridad internacional

1. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje constituye una común y universal responsabilidad humana. Requiere la solidaridad internacional, la cooperación y relaciones económicas justas y equitativas para corregir las actuales disparidades económicas. Todas las naciones tienen valiosos conocimientos y experiencias que compartir para la elaboración de políticas y programas educacionales efectivos.

2. Serán necesarios aumentos de recursos sustanciales y a largo plazo para la educación básica. La comunidad mundial, incluidos los organismos e instituciones intergubernamentales tiene la responsabilidad urgente de mitigar las limitaciones que impiden a algunas naciones lograr la meta de la educación para todos. Esto significará la adopción de medidas que aumenten los presupuestos nacionales de los países más pobres o ayuden a relevarlos de la carga de una pesada deuda. Acreedores y deudores deben tratar de

encontrar fórmulas nuevas y equitativas para reducir estas cargas, ya que la capacidad de muchos países en desarrollo para responder eficazmente a las necesidades de la educación y a otras necesidades básicas se reforzaría considerablemente si se encontrasen soluciones al problema de la deuda.

3. Los países menos adelantados y de bajos ingresos tienen necesidades particulares que requieren prioridad en el apoyo internacional a la educación básica en el decenio de 1990. Las necesidades básicas de aprendizaje de adultos y niños deben atenderse, allí donde existan.

4. Todas las naciones deben también trabajar juntas para resolver conflictos y contiendas, terminar con las ocupaciones militares y asentar a las poblaciones desplazadas o facilitar el retorno a sus países de origen, y asegurarse de que se atienden sus necesidades básicas de aprendizaje. Sólo un ambiente estable y pacífico puede crear las condiciones en las cuales todos los seres humanos, niños y adultos por igual, sean capaces de beneficiarse de los objetivos de la educación para todos.

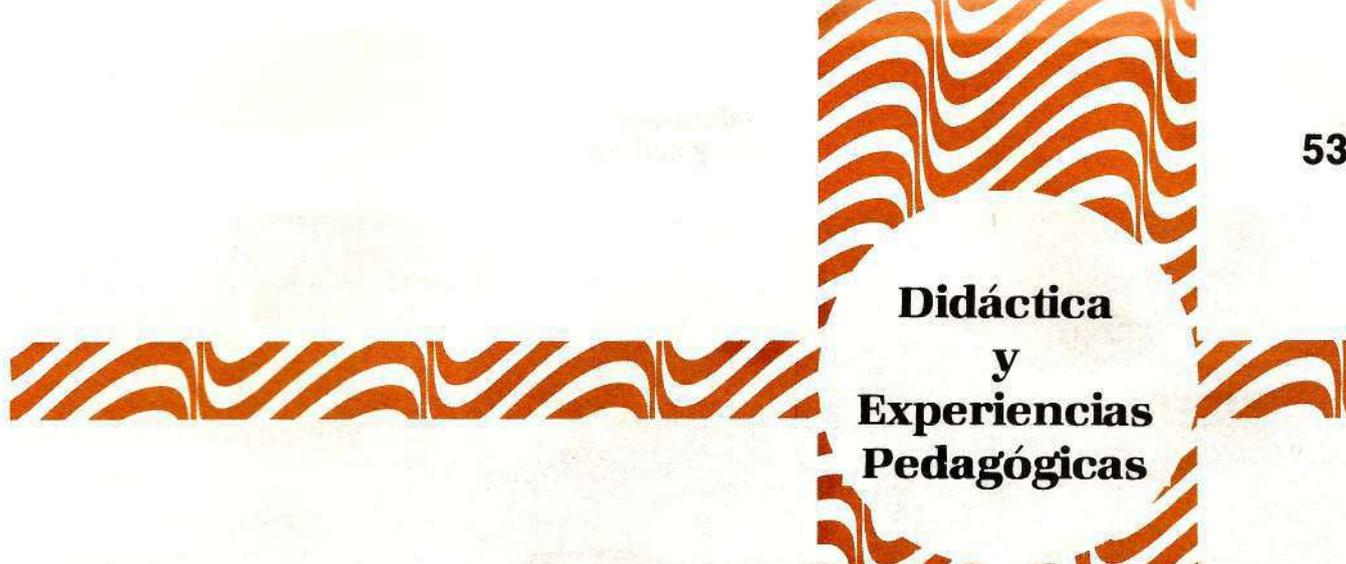
\*\*\*\*\*

Nosotros, los participantes en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, reafirmamos el derecho de toda la gente a la educación. Tal es el fundamento de nuestra determinación —individual y conjunta— de asegurar la educación para todos.

Nos comprometemos a actuar en colaboración a través de nuestras propias esferas de responsabilidad, tomando todas las medidas necesarias para lograr los objetivos de la educación para todos. Juntos apelamos a los gobiernos, a las organizaciones interesadas y a los individuos a sumarse a esta urgente empresa.

Las necesidades básicas de aprendizaje para todos pueden y deben ser satisfechas. No hay un camino más significativo para empezar el Año Internacional de la Alfabetización que avanzar hacia las metas del Decenio Mundial de las Naciones Unidas para los impedidos, del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990-1999), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Estrategias para el Adelanto de la Mujer y hacia los fines de la Convención de los Derechos del Niño. Nunca ha habido una época más favorable para comprometernos a proporcionar oportunidades básicas de aprendizaje para todas las personas del mundo.

Aprobamos, en consecuencia, esta **Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje** y acordamos a continuación el Marco de Acción para la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje para lograr los objetivos establecidos en la declaración ●



**Didáctica  
y  
Experiencias  
Pedagógicas**

## **La Escuela "Rockefeller": una experiencia pedagógica con la comunidad**

Luz Myriam Hernández

El relato de esta experiencia tiene como finalidad participar en el trabajo de ampliar el espacio para el ejercicio de la palabra por parte de nosotros los maestros e invitar a otros maestros que trabajan día a día en el anonimato para que relaten y compartan su propia experiencia de trabajo<sup>1</sup>.

### **"Chulopuerto"**

La escuela Rockefeller se llamaba "Chulopuerto" (aeropuerto de los Gallinazos) porque había un basurero alrededor de la escuela, también había "chulos" (atracadores) y de vez en cuando, muertos.

Al iniciar nuestras labores en nuestra escuela (1983), los padres de familia, que no tenían buenas relaciones con los maestros, mandaban a los niños sucios, se quedaban en la puerta y nos vigilaban; era una actitud muy negativa, parecía que era mejor cerrar la escuela, incluso un día nos lo dijeron: "Es que nosotros lo que queremos es que este antro, lleno de ratones, de huecos, de basura, se cierre".

Algunos padres decían que las maestras éramos unas vagas, sindicalistas, que solamente los utilizá-

bamos para las huelgas, para que nos pagaran y para darles quejas de los niños, y que no preparábamos a sus hijos.

Todo eso hizo que reflexionáramos un poco y que tratáramos de mejorar las condiciones locativas. Empezamos a trabajar la parte física porque sentíamos que los maestros a veces somos muy elevados, nos ponemos por fuera de la realidad, y que, aunque tenemos un planteamiento pedagógico y todo un discurso que lo legitima, somos capaces de hacer clase en un salón sucio: el discurso está por fuera de la realidad.

Por lo tanto empezamos a hablar, pero con hechos, ya que reconocíamos que lo que más ve la gente era eso. Evitábamos la antigua práctica de la escuela de mandar a los niños de regreso a la casa, sin clases, cuando llovía (a pesar de que los salones tenían huecos grandísimos, no tenían tejas —se las habían robado— o había miles de goteras y se convertían en lagos) y nos

reuníamos todos en el sitio donde no llovía —el corredor—. Al comienzo era muy difícil porque trabajábamos todos amontonados. Empezamos a recuperar cada salón y cuando estaba arreglado se iba un grupo de alumnos, hasta que los arreglamos todos. Esto lo hicimos con los padres.

### **El trabajo en equipo: dos pájaros de un tiro**

Los papás comenzaron a vincularse al trabajo y a comprometerse con él debido a que al comienzo nos veían en clase con los niños en las condiciones mencionadas, notaron que sus hijos estaban motivados para aprender (porque eran apáticos anteriormente), estaban cambiando (ya no eran tan agresivos), constantemente los niños les pedían colaboración para arreglar los huecos en la escuelita. Esto hizo que los padres se acercaran un poco más, a lo largo de un proceso que duró alrededor de dos meses du-

---

Luz Myriam Hernández  
Maestra Concentración Rockefeller de Bogotá.

---

1. Este texto es una aproximación al trabajo realizado por los maestros, los alumnos y los padres de familia de la Concentración Distrital Rockefeller.



La escuela Rockefeller la llaman "Chulopuerto" y al igual que muchas otras escuelas se levanta y funciona en medio de las basuras.

rante los cuales estuvimos trabajando la jornada completa.

Los niños comentaban que estábamos trabajando en una forma muy difícil y, aún así, estaban aprendiendo cosas nuevas: decían que teníamos formas de trabajar muy distintas, que trabajábamos en grupo; veían que los mismos alumnos exponían sus trabajos de grupo o investigaciones, y que cualquier persona del equipo podía responder las preguntas de sus compañeros. Hasta las evaluaciones se realizaban por parejas, consultando el cuaderno o libros.

A los tres meses ya estábamos trabajando sábados o domingos por las mañanas, arreglando la escuela. Una señora traía algo de comida para el grupo de padres, niños y maestros y entre todos recogíamos el dinero indispensable. Eso hizo que la simple labor de tapar un hueco generara diálogo, comunicación, intercambio. Como que matábamos dos pájaros de un tiro.

En cuanto al trabajo con los niños durante ese tiempo empezamos a entender muchas cosas: primero, que la labor del maestro no es la del policía ni la de controlador. Y segundo, que la idea era más bien

motivar a los niños para trabajar por subgrupos. En cada subgrupo había un niño que, determinado día, quería ser el monitor y era él el encargado, ese día, de recoger las conclusiones. Se trataba al máximo de ver siempre que era lo que estaba trabajando cada grupo. La experiencia fue muy positiva porque sabíamos lo que hacían los niños de primero a quinto.

En nuestro equipo de trabajo hay diferencias importantes para nosotras y para los niños, que tienen que empezar a apreciar el valor de lo distinto de cada una.

En algunas ocasiones hay confrontaciones duras entre las personas de nuestro grupo de trabajo, sin embargo entendemos que debe haber distintos puntos de vista. Esto nos lleva a reconocer diferencias entre nosotras que nos llevan a asumir de modos distintos la labor pedagógica. Diferencias en los métodos de trabajo y en las concepciones del mundo que el niño tiene que empezar a manejar. El debe comenzar a discernir que las personas somos distintas, debe aprender a tener estrategias para relacionarse, y a defenderse en la discusión.

Dentro del grupo de maestras también discutimos y reflexionamos en torno a nuestro papel, nuestro sentido de vida, el porqué estamos allí, sobre si nos consideramos mujeres con un papel histórico o como manipuladoras, como agentes generadores o reproductores del machismo. Nosotras, como docentes y madres de familia a la vez, consideramos que si deseamos una buena escuela para nuestros hijos, había que construirla. A estas reuniones de maestras llegaron a vincularse algunas madres.

En el colectivo reconocemos que todas las personas tenemos que cambiar y que mutuamente nos estamos aportando. En otros equipos de trabajo la intencionalidad que teníamos respecto a todo lo que un maestro podía generar en una escuela, producía aislamiento del grupo, convirtiéndonos en seres "extraños" y distintos al resto de maestros. En esta escuela, en cambio, hemos aprendido a distinguir que todos nosotros somos extraños y distintos, pero que tenemos pensamientos comunes en torno al desarrollo de la autonomía de los niños, al cambio de actitud de los maestros. También nos hemos hecho más

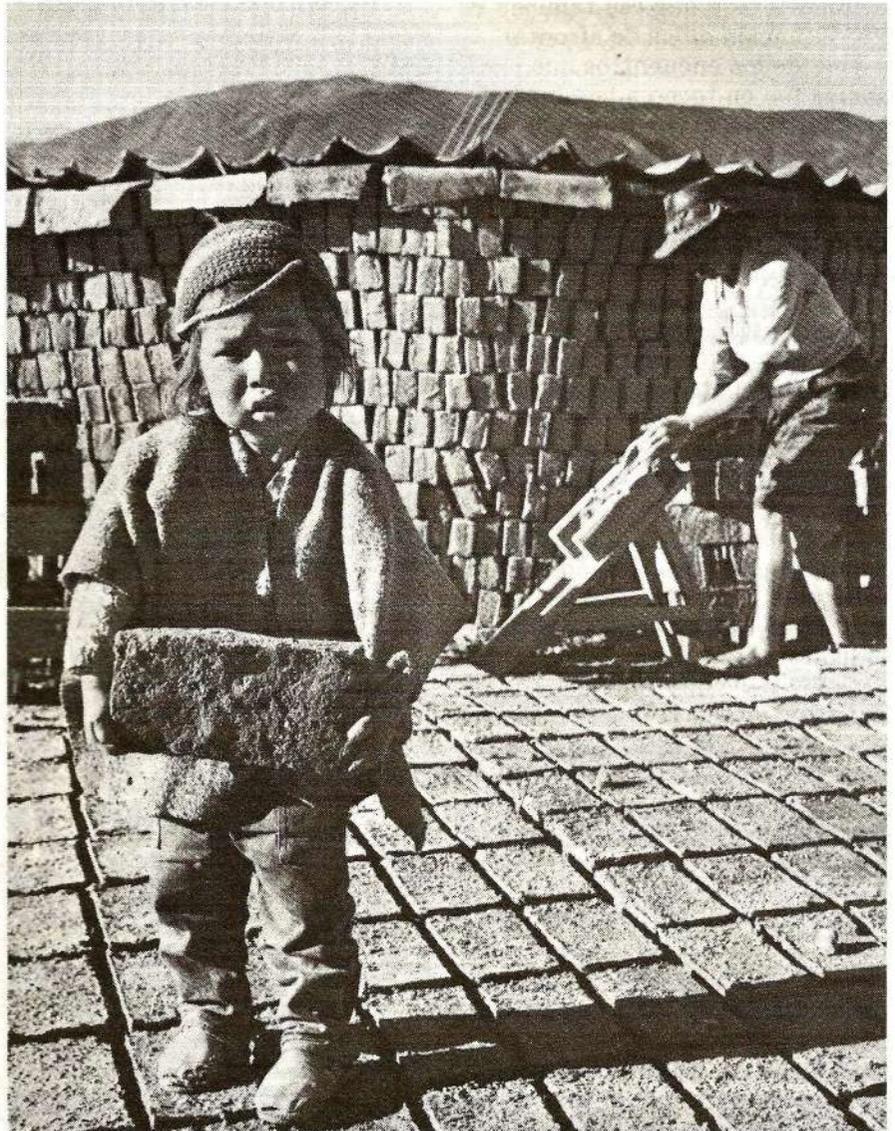
sensibles a las posibilidades de aprender de los otros, a reconocer espacios posibles para la libre expresión y para intercambiar valores y experiencias.

### Los talleres con padres de familia

Los talleres con padres de familia surgen porque en ese intercambio comentábamos muy en serio, pero en son de chiste y charla cómo les veíamos las piernas moradas a los niños o la cara golpeada, y también en serio y en broma ellos nos iban diciendo: "pues enséñenos, que nosotros somos ignorantes y ustedes sí saben. Entonces recurrimos a personal de la Universidad Nacional y de la Universidad Pedagógica, porque, primero era gente de fuera y, segundo, tenían títulos de psicólogos, médicos, sexólogos. Eran como un gancho: ya no íbamos a ser las maestras las que les preguntábamos a los padres ¿por qué les pegan a sus hijos?, sino que invitábamos a la reflexión y al cambio a través de talleres dinámicos, en los cuales participaron ocasionalmente profesionales que asistían cuatro o cinco veces por año, y donde primero se les preguntaba a los padres: ¿Cómo fue educado usted? ¿Qué hacían su papá y su mamá cuando usted hacía algo indebido?, y ¿cómo se sentía usted después de esa actitud?... Algunos padres rescataban la manera de como eran formados diciendo que aunque fueron educados violentamente ahora eran honrados y trabajadores.

En el trabajo grupal surgió la siguiente pregunta: ¿cómo educan ustedes a sus hijos? Se hizo una reflexión en grupos conformados por 4 ó 5 personas; la mayoría de los comentarios coincidía en que la violencia era el medio más apropiado para la educación de sus hijos.

Hasta en el ámbito sexual se evidencia la agresión. El problema era en ocasiones muy grave: muchos padrastros sometían sexualmente a las niñas, o lo hacía el señor que



El trabajo de los niños en la escuela es complementario al de la dura realidad de su pobreza.

venía ocasionalmente a la casa. Encontrar un hombre que asuma al menos el arrendamiento de la habitación, era una exigencia de supervivencia de la señora y ella se sentía bien (incluso cuando el señor llegaba y la golpeaba). Sin embargo esta forma de vida se convierte en problema cuando una sexóloga de la Universidad Nacional les pregunta: ¿cuál es el proyecto de vida de la mujer? ¿Conoce su cuerpo? ¿Qué ha deseado en la vida? ¿Lo que ha deseado como mujer lo ha realizado? A partir de estas preguntas se da un debate. Inicialmente van sólo

mujeres a las reuniones, cuando hay un cambio de actitud de la mujer en la casa asisten también los hombres para ver por qué se le roba tiempo a su mujer, y por qué ha cambiado ella. Algunos padres incorporan a estos talleres pero se sienten manipulados o ridiculizados, ellos mismos concluyen que han sido educados para ser machos, que son las personas fuertes, para los oficios pesados y consideran que las cosas sensibles, artísticas (como la pintura, danza, música, modelaje, etc.) son para las mujeres; sin embargo ellos nunca pueden expresar sus

sentimientos y que eso también es una situación difícil de afrontar.

Uno de los encuentros que realizamos fue en torno a la educación sexual, debido a las situaciones que surgían al respecto y que acabamos de mencionar. Los padres expresaron su temor y vergüenza para hablarles a sus hijos de ese tema, pero veían la necesidad de estudiarlo para resolver problemas y clarificar situaciones.

Por eso empezamos a discutir temas relacionados con la educación sexual (atrevidamente, porque esto no se había consultado con los padres de familia). Como se presentaron casos de violación iniciamos por saber qué es eso, por qué se da, cómo puede uno defenderse en estos casos. Los niños llevaron esta inquietud a sus casas, los padres se inquietaron un poco. Entonces les llevamos películas y partimos de las inquietudes de ellos: ¿por qué les da pena hablar de estos temas a los niños? ¿Cómo les podrían explicar en forma sencilla? Tratábamos de que cada uno hablara y contara cómo afrontaba esta situación cuando se le presentaba.

¿Cómo hicimos para saber que había violaciones? ¿Cómo llegaron los niños a acercarse a nosotras para contarnos? Nosotras hablabamos mucho con ellos, en el recreo jugabámos con ellos y en el juego el niño es muy espontáneo, en la mímica o en la dramatización el niño siempre saca cosas... y uno empieza a preguntar y encuentra. También en los dibujos se ven esas cosas —esos dibujos que atrevidamente llamamos “proyectivos”—, dibujar la familia, a ellos mismos, a la maestra, a partir de todo eso uno comienza a hacer conexiones. Recuerdo un caso: el padrastro llevaba dos años “quedándose” con la niña, ya no con la mamá sino con la niña.

Frente a estas situaciones, la compañera abogada juega un papel importante allí (empieza a encontrar su campo de acción), nos habla de legislación familiar, nos explica los derechos de la mujer y cómo se denominan los distintos casos de



La escuela, en medio de las dificultades, debe procurar la realización plena de la infancia.

violación. En uno de esos intentos de violación de una niña de quinto por el padrastro se cita a la madre de familia y a la niña y se analiza el caso, la señora llora y niega (encubriendo a su marido). Al señor se le hace una citación, pero no acude (sin embargo él deja de molestar a la niña).

En la medida en que las niñas van conociendo y descubriendo a sus mismos compañeros disfrutan de una amistad que se va construyendo en la recuperación de la diferencia y el complemento hombre-mujer buscando el crecimiento y el

espacio apropiado (paseos, trabajos de grupo, actividades culturales, salidas, desarrollo de la imaginación, del juego, de la creatividad, de la comunicación). Es en el trabajo donde construimos el afecto.

De todas maneras los temas que se trataban eran muy difíciles, podían fácilmente violentar a la gente y efectivamente hubo choques emocionales; algunos se nos salieron de las manos. Por ejemplo la separación de algunas parejas o el caso de una madre que llegó una vez bravísima a amenazarnos de muerte preguntando: ¿quién está diri-

giendo estos talleres? y le dijimos que: ¡todas! Era un reto para nosotras aunque sentíamos mucho miedo.

Después de los primeros talleres algunas madres querían realizar otros talleres para enseñar por ejemplo tejido, culinaria, muñequería. A partir de estos talleres se intentó hacer una pequeña industria. Se hicieron propuestas para trabajar en pequeños grupos: tejidos, mallas y muñequería. Los productos de ese trabajo se vendían en la calle o en las casas. Pero como ahí empieza a haber plata de por medio... surgen problemas (la tesorera se cambió a otro barrio, por ejemplo).

Estas actividades promueven la independencia de las mujeres, el reconocimiento de que valen por sí mismas, y las motivan para que empiecen a trabajar en campos distintos a los del servicio doméstico, a enseñarles a hacer cosas distintas a sus hijos.

Esta dinámica de descubrimiento de nuevos trabajos que contribuyen al ingreso familiar se amplió notablemente. Y más aún cuando comenzamos a ver el reciclaje de la basura como otro medio que se puede aprovechar para aprender y satisfacer necesidades económicas.

Las mujeres empiezan a hacer un trabajo que les proporcione una entrada económica, aprenden así a valorar lo que ellas hacen, a descubrir la seguridad, la autoestima que antes no habían podido encontrar en ellas mismas. Se cuestiona la situación de la doble moral de la mujer (educar en el machismo y ser víctima de su propio invento) reconociendo que muchas veces manipulamos afectivamente al hombre (hijos y compañero).

Dentro de los talleres surge por parte de los padres la propuesta de organizar salidas conjuntas de padres, maestros y alumnos a parques, museos y bibliotecas. Estas salidas han contribuido a estrechar los lazos de amistad entre nosotros y nos han permitido comprender la historia de nuestro país y sentirnos

orgullosos de ser colombianos a pesar de la crisis socio-económica que afrontamos.

Visitamos el parque Jaime Duque, el Planetario Distrital, los museos del Oro, del Veinte de Julio, del Mar, el Indigenista y el Nacional. Fuimos al Museo de los Niños para conocer los inventos de Leonardo DaVinci, los servicios públicos de una ciudad. Durante esas salidas afrontamos varias dificultades: tomar un bus urbano (porque un expreso es muy costoso), pasar las avenidas con los niños, el mareo de algunos de ellos (porque no están acostumbrados a salir), la urgencia de ir al baño cuando no se puede, o el deseo de conocer todo a la vez con el riesgo de perderse del grupo. Nos dábamos cuenta de la importancia del acompañamiento por parte de los padres de familia, ya que además esto significa involucrarlos en la vida escolar mediante actividades recreativas y lúdicas como las celebraciones memorables (día de la familia, del trabajo, de la amistad).

Las salidas conjuntas con los padres de familia les han servido para comprender que son los primeros maestros de sus hijos y que también los niños enseñan tanto a sus padres como a los compañeros y a sus mismos maestros.

En la salida a la Biblioteca Antonio Nariño, por ejemplo, diez madres acompañaron al grupo de cuarenta niños y les relataron por grupos un cuento elegido por ellos y a su vez los mismos niños narraron historias inventadas por ellos a sus compañeros y padres, interpretando las imágenes (las láminas) a su manera. Finalmente participaron en una obra de títeres para despedirse.

Otra dinámica de integración comunitaria la constituyen los encuentros deportivos y socioculturales y los talleres evaluativos y creativos en los cuales los padres construyen textos individuales y colectivos que recogen sus propias experiencias. Padres e hijos participan en los talleres creativos, así como en los talleres de trabajo, por ejemplo en

zapatería, ornamentación, carpintería, fibra de vidrio. Los maestros desconocemos este campo y son los padres de familia los poseedores de este conocimiento, que voluntariamente comparten con nosotros.

Los niños comprenden así que es tan importante ser zapatero como ser médico. El padre de familia pregunta: ¿ustedes saben cómo se hace un zapato? Y explica naturalmente el proceso para fabricar los zapatos. En ornamentación, por ejemplo los niños preguntan cómo se fabrican algunos objetos y qué instrumentos se utilizan para su fabricación. Es muy importante observar cómo las explicaciones que dan los padres son distintas de acuerdo al nivel de los niños.

## El reciclaje de basuras

Alrededor de la escuela estaban ubicados los botaderos de basura del barrio San Vicente (zona 6B), de Bogotá, y de ahí nace la necesidad de trabajar con el reciclaje. Esa necesidad nos llevó a reunirnos y a empezar a buscar qué hacíamos entre todos para resolver el problema de los malos olores, las moscas, los ratones, los perros muertos... Es una situación muy molesta que algunas personas llegan a acostumbrarse a soportar cotidianamente. Pero nosotros, como maestros, no teníamos por qué hacerlo, más bien debíamos evitar que los niños se acostumbraran a esa forma de vida. Es una cuestión de sensibilidad, de principio. Vivir en un lugar pobre no implica que este lugar sea sucio, que sus habitantes tengan la mentalidad de la mendicidad, que sean ignorantes y conformistas. Por el contrario debe existir una mayor capacidad de trabajar para que las cosas cambien. Porque los pobres tenemos que tener amor propio para vivir con dignidad.

Nosotros empezamos a hacer campañas de aseo alrededor de la escuela. Eso hace que los niños observen cómo es su escuela, cómo está, y quieran cambiarla. Empeza-

mos a **hacernos críticos** en ese sentido. **Los niños**, inicialmente, argumentaban que eso siempre había sido así, que ese lugar era un botadero de basura oficial. La preocupación nuestra es lograr que el niño mismo se pregunte si las cosas deben seguir así como están o si se pueden cambiar. Y es ahí donde creemos nosotros que debe generarse un cambio de actitud; ese problema nos toca a todos, niños y adultos, y todos debemos sentirnos involucrados.

Comenzamos a trabajar un poco el sentido estético de la escuela. Yo llevaba la cámara fotográfica y empezábamos a hacer juegos con ella, a sacar fotos y después de que estaban reveladas las observábamos. Los niños decían: "¡esto está horrible, está muy feo, miren ese botadero de basura!"... Y les sacamos las fotos también a los de la EDIS que un día estaban seleccionando la basura del botadero y tirando más basura. Una madre nos avisó. Cuando salimos con la cámara ellos se nos escondían y los niños cantaban, en respuesta a sus gestos de amenaza: "Estás pillao, pillao, pillao...". Cuando desaparecieron los de la Edis nos dimos cuenta de que nosotros siempre buscamos quién nos resuelva los problemas y que, en cambio, debemos aprender a resolverlos por nosotros mismos.

Luego salíamos con los niños, con palas, picas y costales, para recoger la basura y nos protegíamos las caras con pañuelos y las manos con guantes. Utilizábamos costales, talegos plásticos, carretillas (los guantes los traíamos de la casa, al igual que los costales. Todo el mundo colaboraba).

Nos preocupó tanto el problema de las basuras que desde entonces estamos consultando materiales acerca del reciclaje producidos en otros países, donde se han hecho experiencias con las basuras. Inicialmente habíamos hecho una simple selección de materiales en canecas, en donde se clasifica la basura: en una plásticos, en otra papel, en otra vidrio y en otra más

los residuos vegetales, como las cáscaras, y otros desechos. Eso es lo básico. A partir de ahí, uno mismo se da cuenta de que el elemento que tiene en la mano se puede echar en cualquiera de esos recipientes. Es un criterio de clasificación muy sencillo y todos estamos colaborando para que este trabajo continúe.

Los residuos de la última caneca (cáscaras y otros) los depositamos en un hueco que hicimos. Ahora estamos leyendo para saber cómo ese hueco puede hacerse más productivo con las lombrices californianas porque estos animales son recicladores importantes de la basura. Las lombrices se encargan de convertir los desperdicios en abono. De este lugar se sacaría una porción de abono que serviría para fertilizar la tierra para posibles sembrados de árboles, hortalizas y otros productos.

Los niños solicitaron la colaboración de los habitantes del barrio, casa por casa, y algunas personas contribuyeron con materiales para reciclar. En uno de estos recorridos ellos encontraron fábricas y chatarrerías. Los trabajadores les ofrecieron comprarles las botellas, los vidrios, el papel, el cartón. Los niños iniciaron campañas para recolectar estos materiales. Y les decían a los compañeros más pequeños que se colincharan en la carretilla o que ellos los llevaban a tuta, para que no se cansaran...

Así, el reciclaje ha contribuido a establecer contacto con las personas que trabajan en chatarrerías y fábricas y que poseen un conocimiento sobre la selección y transformación de estos materiales para fabricar papel, adornos y vasijas. A partir del interés por el reciclaje, se brinda una educación ambiental que busca vincular a la comunidad a través de metodologías de investigación participativa, para que sea ella misma la que tome las decisiones que satisfagan sus necesidades prioritarias. (Ampliamos este proyecto a raíz de un curso de pedagogía ambiental dirigido por la DIE-

CEP, por los capacitadores Eduardo Lizarazo y José A. Parra, en el año de 1987).

Esta experiencia ha posibilitado la toma de conciencia tanto de maestros como de alumnos y padres de familia frente a la problemática ambiental y se ha convertido también en un recurso pedagógico (de utilización de estos materiales de desecho en instrumentos lúdicos: máscaras, títeres, instrumentos musicales). También ha permitido establecer contacto con las personas que trabajan en fábricas y poseen un conocimiento en relación a la selección, transformación de estos materiales como de los residuos de vidrios, para fabricar adornos y vasijas.

La venta de estos materiales contribuye al aumento del ingreso familiar y a la compra de libros para la biblioteca. También le ha brindado al niño la posibilidad de operar lógicamente (calcular medidas, contabilizar), para comunicarse entre sí y ser más sensibles ante los problemas cotidianos y a valorar su propio trabajo.

## Las múltiples formas de interacción pedagógica

Pero la relación que se establece con las personas ligadas al reciclaje y con los padres comprometidos en la exposición de sus trabajos y en las actividades de los talleres no es la única forma de interacción pedagógica que se descubre cuando se realizan actividades conjuntas. Permanentemente los niños se enseñan unos a otros. Los niños de cursos superiores comparten sus conocimientos con los de otros cursos en talleres de estética, ciencias o sociales: utilizan por ejemplo maquetas hechas en greda para explicar el relieve, la hidrografía, la flora, la fauna de Colombia. Los niños pequeños les preguntan a los otros niños y ellos a su vez les explican. Posteriormente todos hacen el relato de ésta experiencia.

Los niños del curso cuarto y quinto son "padrinos" de los más pequeños. Ellos les organizan actividades recreativas, hablan con sus "ahijados", les cuentan historias, les explican cómo fabricar juguetes eléctricos, qué actividades realizaban ellos mismos cuando estaban en éstos cursos, cómo era la escuela antes, cómo se sembraron los árboles, por qué se recogen las basuras; así mismo les preguntan qué cosas les desagradan de la escuela e incluso hacen comentarios acerca de lo que ellos entienden de cómo actúan los adultos.

Las respuestas a algunas de éstas preguntas son testimonios de los problemas que se viven en la escuela y que frecuentemente nos pasan desapercibidos; por ejemplo: "...a los niños no nos gusta hacer fila al entrar a la escuela, porque si entramos directamente podemos charlar un poquito y leer cuentos bonitos por un ratito... los niños que vienen de otros lugares son un poco bruscos con nosotros, hacen las

cosas y las ocultan, gritan y vigilan en la puerta y dicen ¡ahí viene la mestra, silencio!".

Una de nuestras mayores dificultades en la escuela Rockefeller es la integración de los niños que vienen de otras escuelas. A estos niños inicialmente les es difícil comprender el tipo de relaciones que se da entre maestros y alumnos en ésta escuela y tienden a confundir la voluntad de diálogo con la debilidad y a aprovechar la oportunidad para ejercer la autonomía por parte de los alumnos como ocasión para evadir el trabajo y las responsabilidades que se asumen colectivamente.

Los niños hacen preguntas a sus compañeros, a los maestros y a los padres de familia. Las preguntas tienen intencionalidades distintas (para encontrar respuestas, despejar dudas, reafirmar sus propios conocimientos). Los maestros acompañamos a los niños para inquietarlos, motivarlos, para que busque sus propias respuestas, para profundizar en las preguntas y aprender a

ordenar lo que sabe, a investigar. Maestros y alumnos comparten intereses e inquietudes.

Como a los niños pequeños les gusta compartir con los niños mayores ideamos la estrategia de realizar talleres integrados de ludi-expresión (pintura, modelado, expresión corporal, juegos, creación de cuentos), con la participación de diez niños de cada nivel, para un total de treinta alumnos por cada taller. Esta experiencia además de la integración de los niños ha permitido el enriquecimiento y conocimiento más profundo entre nosotros. En estas actividades hemos tenido la colaboración de algunas practicantes de la Universidad Pedagógica.

En algunos talleres realizados con los padres ellos comentan "Yo no sabía que podía pintar, dibujar, bailar... A nosotros nos gustó inventar cuentos con la Patasola, La Sombrión, La Madremonte... Fue muy rico recordar nuestra niñez. Y las pilatunas que hacíamos" ●

Henry González Meza  
John Lázaro Bustos

ABOGADOS  
DERECHO ADMINISTRATIVO—LABORAL

Reclamaciones administrativas, Caja Nacional de Previsión, Juntas de Escalafón  
y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Demandas ante las Jurisdicciones Laboral y Contencioso Administrativa.

CALLE 12 No. 5-32 — OF. 12-05 — TELS.: 281 56 92 - 283 36 14 — BOGOTÁ, D.E.



Didáctica  
y  
Experiencias  
Pedagógicas

## La especialización del docente: ¿Por área o nivel?

Leila Delgado Almanza\*

Son muy variadas las posiciones en torno de los criterios que deben regir la formación de los docentes. Estas posiciones tienen que ver con las características de los programas de formación, el problema de la especialización, si es o no conveniente por áreas, niveles o funciones docentes; la preparación del maestro para cada nivel educativo específico; el nivel, a su vez, en que debe formarse el docente, que se hace depender del nivel al cual se destina su misión y los objetivos, características y perfil del docente que se ha de formar.

Sobre todos estos problemas encontramos variadas concepciones, que han generado un interminable debate, tanto como interpretaciones ideológicas y de clases puedan darse, aún las disfrazadas de "posiciones pedagógicas", que pocas veces se traducen en propuestas y ejecuciones concretas y que suelen quedarse en meras formulaciones teóricas.

Veamos algunas de ellas:

**Los profesionales docentes especializados en pedagogía**, promueven programas de formación que exageran la importancia de las asignaturas pedagógicas a expensas de los contenidos. Si bien en principio ningún pedagogo parece desconocer la importancia del conocimiento de los campos específicos que el maestro va a asumir; es un reconocimiento de labios para afuera, ya que en la realidad dichos conocimientos, tal como lo proporcionan las Escuelas Normales y Facultades de Educación, siguen



siendo generales y superficiales (Bunge, 1989).

Una de las principales causas de lo anterior, es la utilización exagerada del tiempo de estudio en cur-

sos para "saber cómo enseñar", algunos de los cuales puede ser eliminados, sin que se sienta mucho su pérdida, excepto para los instructores respectivos atrincherados en esas cátedras.

Mientras los maestros se vean obligados a tomar cursos tras curso

\* Supervisora de Educación del Atlántico y Directora del CEID-ADEA.

de **"Fundamentos y técnicas de educación"**, a expensas de una sólida enseñanza en un campo específico del conocimiento, con opciones de investigaciones equivalente a los mejores programas de las profesiones liberales, continuaremos teniendo una profesión que merece gran parte de las críticas que se le hacen. Y las víctimas principales serán los mismos maestros y con ellos sus miles de alumnos. (Brameld, 1986).

**Los docentes del área de humanidades** manifiestan una tendencia que aun cuando no se presenta pura, es una variante combinada de la tendencia anterior, haciendo énfasis en la formación de un docente comprometido con el cambio, basando los planes de estudio de formación de docentes alrededor de la formación pedagógica y didáctica, propiamente dicha, y un área de "integración" compuesta por humanidades. (Reyes de León, 1986). Materias que admiten una interpretación de partido o de clase, que presupone concepciones diferentes, teniendo en cuenta que la "formación política e ideológica en abstracto no existe, sino que siempre lo son a favor o en contra de una determinada política o ideología, ¿cuál sería ella y quien la señalaría?, y ¿dónde quedaría la libertad de cátedra para los impulsores de esta tendencia? (Amézquita, 1988).

Esta concepción también está imbuida de un populismo atrasado, al tratar de adecuar los currículos en el marco estrecho de nuestras propias condiciones de atraso.

Y no sólo es en la formación del profesional de la docencia, en donde la corriente 'humanista' sienta sus reales; las propuestas curriculares en facultades de medicina, por ejemplo, se dirigen a fortalecer lo que han dado en llamar la **medicina social**, en ellas se sostiene que lo biológico está determinado por lo social y que, por lo tanto, la situación del país requiere solo un médico para atención primaria básicamente, un médico general, educador y político, en desmedro de

la formación científica en el área biológica y en su capacidad investigadora, castrando el desarrollo de la ciencia médica en el país; haciendo de los centros de estudios foros de formación política-social más que académica y profesional.

Es fácil ver esta posición en las muy generalizadas que se manejan en Facultades de Educación y Escuelas Normales; en los materiales de estudio sobre el perfil del docente que forman, luego de un largo enunciado de criterios con los cuales caracterizan el maestro que forman, que van desde el "comprometimiento político, hasta la necesidad de formarlo en libertad y para la libertad", pasando por las condiciones de "creador de cultura", "crítico", constructor de conocimientos, autónomo, creativo, artista y sensible. (Castaño, 1988); ideales que se encuentran minuciosamente explícitos en las **"Memorias de los nueve encuentros regionales, de Reestructuración Escuelas Normales"**, (MEN, 1989), en muchas de las ponencias sobre el tema en el Congreso Pedagógico de 1987 (Cajiao, 1987) y, por supuesto, en los "materiales restringidos" que fundamentan la estructura curricular del nuevo plan de estudios para la formación de maestros del Proyecto de Reforma Oficial.

Veamos lo que dice este último: "El maestro se concibe como el hombre en proceso de formación integral, con vocación de servicio; como la persona que asume su profesión de maestro con responsabilidad y entrega; que posee conocimientos y formación pedagógica que le permiten hacer docencia, es decir, participar activamente en el proceso de formación de sus alumnos, hacer y utilizar resultados de la investigación educativa y pedagógica y animar los procesos de desarrollo comunitario a través de su labor educativa institucional y comunitaria. Como una persona íntegra, ética, democrática, creativa, en constante proceso de formación, en constante proceso de ser, de estar siendo, de llegar a ser".

Los planes de estudio quedan así como una amalgama de asignaturas muy parecidos a los **Estudios Generales del Plan Atcón** (Amézquita, 1989).

El plan de estudios, por ejemplo de la Licenciatura en Ciencias Sociales y Económicas, de la Universidad del Atlántico, tiene a lo largo de los ocho semestres de la carrera, 50 asignaturas, de las cuales 24 son de la "especialidad", que resultan así una "generalidad", más si tenemos en cuenta que de las nueve pedagógicas sólo una, por un semestre es **didáctica especial** cuando por la índole de la visión, se supone que el profesor debería servir por igual, para enseñar historias, (todas las historias), geografías (todas las geografías), economía y de contera filosofía. ¿En qué tiempo se especializa en los conocimientos específicos y los métodos pedagógicos adecuados para los mismos? Es muy diferente en contenidos y métodos científicos la Geografía Física y la Historia.

Por su parte, el plan de estudios de la licenciatura en básica primaria, proyecto de la misma Universidad del Atlántico, pretende por cada semestre "especializar" al docente en una de las áreas del conocimiento, que establece el currículo actual para la enseñanza elemental. Creemos que con esto sólo se logra, repetir a nivel superior la experiencia de la formación demasiado general de las Escuelas Normales.

### La estructura de la formación docente como entrenamiento profesional especializado

La necesidad de elevar el nivel científico medio de la población colombiana, para generar las condiciones necesarias para que nuestro sistema educativo sea una palanca para el desarrollo, y no se limite a las condiciones de atraso del país, va indeleblemente ligada a la elevación del nivel científico del

profesional docente, la cual elevación no se podrá dar sin una adecuada especialización, bien por áreas del conocimiento en cada nivel, pero también por funciones específicas según las necesidades propias del proceso del aprendizaje del hombre en cada etapa de su vida.

Debatir los objetivos, el carácter, el perfil y las diversas concepciones axiológicas sobre el maestro que "debemos formar", es un ejercicio de discusiones interminables, tantas como "interpretaciones ideológicas y de clases puedan darse. Aún aquellas que presumen de ser "pedagógicas", pues pocas veces se traducen en propuestas concretas y ejecuciones reales, quedándose en formulaciones teóricas.

Lo que quizás no resiste una falta de propuestas y ejecuciones concretas es la necesidad de un programa de formación de docentes adecuado a las características de contenidos científicos y métodos específicos de cada área del conocimiento en un nivel educativo dado.

Veamos primero cuáles serían a nuestro modo de ver, las directrices de una formación docente que pueda al fin, establecer la profesión con lujo de competencia en el desempeño, que evite las limitaciones y prejuicios de las corrientes pedagógicas y humanista; que aprenda de otras profesiones que han logrado los niveles superiores de capacitación y especialización adecuados a sus responsabilidades laborales. Una de tales profesiones la medicina, puede ser eficaz para la comparación pertinente: su rasgo característico es la práctica del arte y la ciencia de curar como un medio para la salud física mental del hombre como fin.

Este medio y fin de la medicina se logra con una preparación profesional que combina tres partes esenciales.

1. El más completo conocimiento actualizado de las ciencias biológicas (Anatomía, Fisiología, Neurología, etc.) necesarias para su competencia; conocimientos basados en

largos siglos de investigación acumulada y de afanosa y continua experimentación.

2. La aplicación de dicho conocimiento en el arte de curar, aprendizaje que requiere abundante investigación y práctica.

3. Una base de historia de la medicina y de la teoría que la sustenta.

Así el médico aprende la larga lucha de la ciencia médica por liberarse de la superstición; se familiariza con la naturaleza del método científico y con los postulados que dirigen la investigación en medicina; toma conciencia de sus fines personales como médico y de los valores que deben determinar su conducta profesional tanto hacia el paciente individual, como hacia la sociedad a la que sirve. (Brameld; 1969).

El futuro médico recibe así una educación equilibrada que hace énfasis en lo esencial para su cualificación: sin el más amplio conocimiento de las investigaciones y conquistas de las ciencias naturales no podrá resolver la enorme cantidad de problemas y casos que a diario le presentará la práctica profesional.

Sin amplias oportunidades para lograr eficiencia en la práctica de recetar y curar, su aprendizaje adolecería de la falta de experiencia real, finalmente sin una estructuración teórica general que incluya filosofía, historia y ética de la medicina, el médico actuaría con oscuras nociones sobre lo que hace y debería hacer para comprender y contribuir al desarrollo social en el *ámbito que le compete*.

En resumen, la medicina como la pedagogía es una práctica científica, una ciencia aplicada.

De esto se deduce que resulta ineficaz un maestro carente del fundamento científico de la educación en el área y nivel que haya elegido, que carezca de la práctica de la enseñanza con los métodos más adecuados para hacer científica la transmisión de los conocimientos más avanzados (Ocampo 1987); y

que no se apoye en la historia y la teoría de la educación.

Aquellos partidarios de formar a los docentes con los criterios de los profesionales liberales, son del parecer que la programación para el entrenamiento de maestros, debe proporcionar el mismo bagaje que ellos poseen: un sólido conocimiento del campo o campos académicos en el que él va a laborar, aumentando tiempo y número de las asignaturas básicas de la especialidad y de las didácticas y técnicas pedagógicas propias del nivel y del área científica (Brameld, 1966).

Aunque esta actividad ha llegado al extremo de apoyar la liquidación virtual de las facultades de educación, la posición ha llamado la atención hacia la desafortunada verdad de que escuelas y colegios están dirigidos por docentes con limitados conocimientos científicos específicos y las facultades y normales llenas de estudiantes por debajo del nivel intelectual de los que pertenecen a otras facultades universitarias.

Entender la pedagogía como una práctica científica, similar a las ingenierías o a la medicina, significa que los docentes adicionalmente al bagaje de los conocimientos teórico-prácticos de su disciplina deben poseer los siguientes elementos:

1. Un conocimiento de los procesos sociales del pensamiento que les proporcionan la historia de la sociedad y de la profesión y las leyes generales del pensamiento, o sea la lógica.

2. Una comprensión de los procesos individuales de conocimiento que proporciona la psicología evolutiva y la neuro fisiología estudios acerca de la estructura, función y desarrollo del cerebro y de la inteligencia humana. (Andrade, 1989).

Entendida así la pedagogía, queda por fuera el teoricismo pedagógico y no tiene lugar, menos como ideología.

En resumen, la formación del docente no debe ser general. Los conocimientos específicos, parte importante donde la formación del

maestro es más débil, debe ser lo más amplia posible, sobre lenguas, ciencias, matemática, etc., o cualquier otro campo que se elija en la vasta posibilidad de grados, niveles, áreas académicas y técnicas, dentro de la amplia gama de la diversificación de la educación y la especialización en cada una de sus funciones.

La práctica de la enseñanza nunca podrá ser eficiente, si el área de conocimiento específico es débil. Las técnicas de enseñanza no están nunca separadas de los conocimientos básicos que han de transmitir. La práctica docente por eso debe ser en sí misma una fuente de conocimientos y un terreno de prueba sometido a juicio de otros.

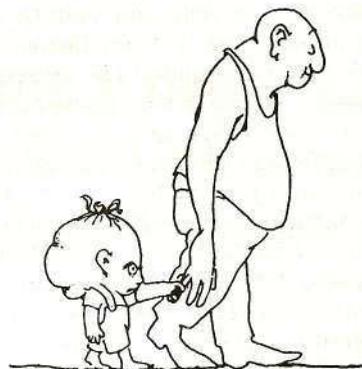
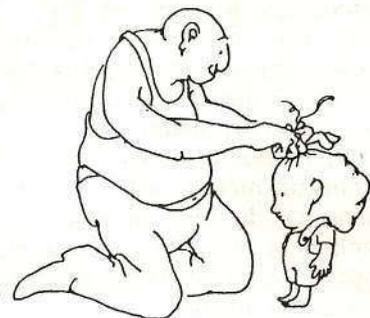
La teoría de la enseñanza debe confrontar las diversas concepciones de la psicología educativa, behaviorismo, mecanicismo, gestaltismo, conductismo y las combinaciones, desviaciones y aplicaciones de cada una de ellas.

**La práctica docente**, debería permitir la aventura experimental, los trabajos de grupo entre los futuros maestros, la actividad académica variada, incluyendo prácticas administrativas, diseño y planeamiento del currículo y la evaluación y control del aprendizaje. Se requiere así de técnicas objetivas descriptivas, premisas fundamentales del método científico, en contraposición de la metodología normativa, tan criticada por su falta de objetividad.

Por último, la inclusión de la asignatura de Historia y Filosofía de la educación le permitirá conocer los aportes que en cada época han sistematizado los clásicos de la pedagogía y las diversas concepciones de la enseñanza que determinan los diversos sistemas económicos.

Con este marco general, veamos nuestras propuestas de énfasis en la especialización de docentes por niveles y áreas:

**1. Para el nivel preescolar**, la formación del docente debe especializar profesionales, en los logros de la estimulación adecuada, varia-



da y precoz, tendiente a dirigir con prioridad los procesos de la adquisición de la lengua materna, un segundo idioma, y los conocimientos básicos del cálculo matemático, atendiendo al puesto que ocupan estas áreas en las primeras fases del aprendizaje del hombre.

Si es primordial que el niño llegue a obtener un manejo adecuado del lenguaje oral y escrito, como herramienta básica para acceder a las fuentes de otros conocimientos, un maestro especializado en los métodos científicos de la enseñanza del lenguaje el ideal con preeminencia, para este nivel. Si los conocimientos de una segunda lengua, en familia

de inmigrantes de otro idioma, indica el método natural de ello, ¿por qué no sistematizar la enseñanza del inglés, por ejemplo, desde el preescolar, con los métodos conductistas tan eficaces para este caso?

Sería esta la segunda prioridad de docente especializado para el nivel preescolar, el profesor bilingüe, capaz de transmitir el conocimiento de una lengua extranjera que él domine, manejando los equipos audiovisuales y las técnicas más eficaces para tal fin.

La educación artística temprana, hace parte de la estimulación adecuada que permite el desarrollo de aptitudes e intereses artísticos, desde la infancia; requiérese pues un profesional docente especializado en ellas; porque no todos los hombres tienen habilidades para ellas, no se puede esperar que el hecho de ser maestro genere espontáneamente las capacidades artísticas. En este nivel es importantísimo los equipos interdisciplinarios de profesionales auxiliares de la educación en estos niveles: terapeutas del lenguaje, ocupacionales, pediatras, etc. que de una u otra forma deben recibir técnicos docentes y laborar en los centros docentes coadyuvando básicamente los refuerzos de aprendizaje de las áreas anteriores.

**2. La formación del docente para la básica primaria**, tan uniforme o más que en el nivel preescolar requiere de precisiones y especialización en todas las áreas, del conocimiento al más alto nivel de formación en sus contenidos científicos y técnicos prácticos eficaces para transmitirlo. En una palabra el maestro "todero" debe desaparecer en el futuro mediato de este nivel; aun cuando esto va en contravía de la llamada renovación curricular que plantea el desarrollo integral de los conocimientos hasta el grado 3o.; pero creemos que en este caso, hay que reivindicar las directrices de la flexibilidad curricular y las innovaciones educativas oficiales que son la base para la conquista de

la libertad de cátedra, programas, métodos y textos.

La tendencia del Ministerio de Educación de la globalización en la enseñanza de la básica primaria, ha originado una serie de diversidades en el origen formativo del docente de este nivel: encontramos laborando en él al maestro bachiller (normalista), al licenciado en una u otra área que no ha sido ubicado en el nivel secundario por la congelación de las plazas docentes, especialmente al licenciado en psicopedagogía y por último el docente en servicio, que para ascender en el escalafón realiza a distancia las carreras que este sistema ofrece en educación: licenciatura en básica primaria (general), administración educativa o supervisión, en una palabra la negación absoluta de la especialización por área en este nivel.

Planteamos que el docente de este nivel debe formarse en el nivel superior universitario, es especializarse en un área y sólo en una; si coexisten varias instituciones de diverso nivel (normales, tecnológicos y facultades) debe preferirse el nivel superior; para ello las propias facultades de educación deben definir sus propósitos y ser selectivas; y para garantizar la calidad de la formación básica, la carrera de educación debe estar adscrita a la disciplina específica.

La tendencia en el proyecto de reforma de normales, sigue prefiriendo la llamada formación integral, que lleva a la "Globalización" en el proceso enseñanza-aprendizaje.

Siendo como se sabe, necesaria la formación de un docente especializado en orden de prioridad en la enseñanza de la lengua materna y en matemática; para lograr los objetivos básicos mínimos que los propios maestros han identificado como primordiales en el curso de la aplicación de las normas de evaluación para la promoción automática:

El niño debe manejar el lenguaje oral y escrito, al término de su educación básica primaria.

Mejorar la capacidad de abstracción mediante la comprensión y la asimilación de la matemática.

Pero además se requiere un maestro especializado en las áreas de ciencias sociales y de las ciencias naturales, que pueda transmitir los conocimientos básicos en estas áreas, con el método más adecuado en cada caso, para que desde este nivel se asimilen los conocimientos científicos más avanzados, colcándolos a su alcance.

Para ello se requiere maestros con conocimientos avanzados sobre cada una de las ciencias en particular, con gran propiedad sobre ellos y con capacidad de síntesis, de modo que con un método adaptado a la naturaleza de los conocimientos específicos y al grado de desarrollo mental del niño, se mejore la adquisición de los mismos.

Por lo anterior, no se justifica ni la licenciatura en psicopedagogía sola (métodos sin tener en cuenta los contenidos), ni la licenciatura en básica primaria global. (Sin especialización) Deben ser diversas carreras en que cada una de ellas, se diversificase el área pedagógica (orientada por profesores de cada asignatura) según el nivel en el cual se fuese a laborar. En una palabra el maestro debe ser formado primero científicamente y luego pedagógicamente, haciendo énfasis en la didáctica específica de cada asignatura, orientada por docentes especializados en ella; porque tampoco se justifica un profesor de didáctica de la geografía, por ejemplo, que no sea especialista en geografía y en su enseñanza.

**3. En la educación secundaria** como ya está avanzada la especialización por áreas y las licenciaturas son ya tradicionales, debe enfatizarse en la creación de nuevas carreras docentes para apoyar la diversificación de la educación media vocacional con asignaturas teóricas y prácticas en las diversas tecnologías.

No debe haber, para este nivel especializaciones dobles: química y física o geografía e historia y los

postgrados deben orientarse a la actualización o investigación en una rama propia de la especialidad según el interés del docente y las necesidades de la educación en el país ●

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDRADE, Edgard. *La educación en ciencia y tecnología y los problemas del desarrollo nacional*. U.P.N. Bogotá, 1989.
- AMEZQUITA, Pascual. *La Reforma Académica en las facultades de educación ¿Ciencia a Humanismo?* 1989.
- BATISTA J. Enrique y FLOREZ Rafael. "Modelos pedagógicos y formación de maestros" en *Educación y Cultura No. 7*. Bogotá, abril 1986.
- BUNGE, Mario "El analfabetismo científico-técnico. Tomado de "El Heraldo" Barranquilla, agosto 6 de 1989.
- BRAMELD, Theodoro. *Bases Culturales de la educación*. Eudeba, Buenos Aires, 1966.
- CAJIAO R. Francisco. "La formación de maestros y el desarrollo político del país". En *Memorias del Congreso Pedagógico Nacional CEID-FECODE*, Bogotá 1987.
- MANACORDA M.A. *Marx y la pedagogía moderna*. Oikos-Tau, ediciones, Barcelona 1969.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. *Memorias de los nuevos encuentros regionales de reestructuración Escuelas Normales*. Bogotá, 1989 mimeógrafo.
- OCAMPO, José Fernando "Por una educación científica", en *Memorias del Congreso Pedagógico Nacional CEID-FECODE*, Bogotá 1987.
- La enseñanza de las ciencias naturales en la educación primaria y secundaria. *Educación y Cultura No. 17*. Bogotá, 1989.
- RESTREPO Cuartas Jaime. ¿Por qué se debe corregir el rumbo de la facultad de medicina? Universidad de Antioquia, 1987 mimeógrafo.



# **FUNDACION MEDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL**

Protegemos la salud del educador

**Diseñamos y organizamos el  
servicio médico-asistencial  
para el Magisterio**

Pioneros en la privatización de los servicios  
médico asistenciales en Colombia.

BOGOTA: Carrera (Av.) 30 No. 47A-74 Tels.: 244 52 78 - 269 20 71

BARRANQUILLA: Carrera 43 No. 70-106 - Tel.: 234 48 02

VALLEDUPAR: Calle 15 No. 11-08 - Carrera 12 No. 15-60

SANTA MARTA: Carrera 12 No. 20-38 - Tel.: 232 681

y en las principales poblaciones de la Costa Atlántica.  
Próximamente en otros departamentos del país.

***PROTEGEMOS EL FUTURO  
DE QUIENES SIEMBRAN FUTURO***



**FIDUCIARIA  
LA PREVISORA LTDA.  
ALTA GERENCIA AL SERVICIO DEL ESTADO**

VEILADO SUPERINTENDENCIA  
FINANCIERA

CALLE 72 No. 10-03 PISOS 4 Y 5 TEL: 3100111 FAX 2488458 BOGOTA COLOMBIA