

educación y cultura

fecode
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES

29

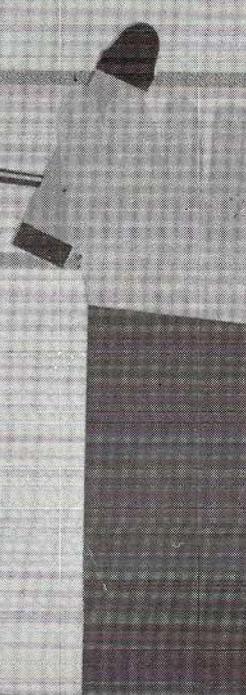
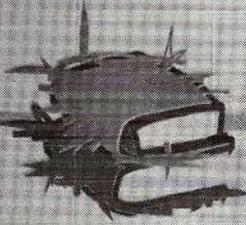


La educación: ¿Hacia dónde va?

Proyecto de Ley General de Educación



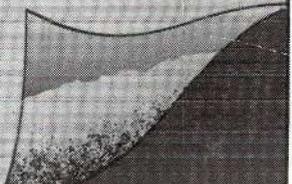
Plan
Universalización
Educación
Básica
Primaria



República de Colombia
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL



¡Se Compromete!



A NUESTROS LECTORES

Presentamos disculpas a nuestros lectores por los errores de compaginación que se presentan en los artículos **La Educación en América Latina: Corremos detrás** (página 37) de Mariano Grondona y **Estrategias Educativas para América Latina en los 90** (página 45) de David N. Dorn.

La correcta secuencia de lectura de estos dos artículos es la siguiente:

El artículo **La Educación en América Latina: Corremos detrás** comienza en la página 37, continúa en la página 40 y sigue, sin alterar el orden de lectura, hasta la página 44 donde culmina.

El artículo **Estrategias Educativas para América Latina en los 90** comienza en la página 45, sigue en la 46, luego se debe pasar a las páginas 38 y 39 y regresar a la página 47 donde se retoma el curso normal de lectura del artículo hasta su final en la página 49.

Así mismo en el editorial, página 3, en el primer párrafo donde dice:

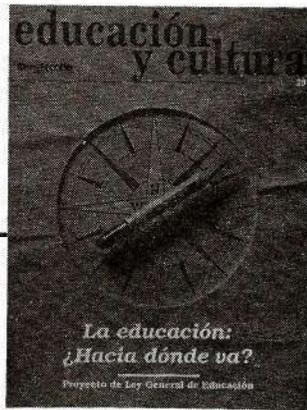
“La revista **Educación y Cultura** inicia con este número una nueva etapa en sus nueve años de existencia y sus veintiocho números. Se hace cargo de ella un Consejo Editorial de FECODE, profesores universitarios, maestros de base con trayectoria pedagógica e intelectual, y miembros del CEID.

Debe decir: “La revista **Educación y Cultura** inicia con este número una nueva etapa en sus nueve años de existencia y sus veintiocho números. Se hace cargo de ella un **Consejo Editorial renovado, compuesto por miembros del Comité Ejecutivo de FECODE**, profesores universitarios, maestros de base con trayectoria pedagógica e intelectual, y miembros del CEID”.

En el artículo **El Proyecto de Ley General de Educación** en la página 6, columna central, en el renglón 12, debe leerse: toda la educación debería estar en manos privadas, que todo maestro de la educación pública debería establecer...

En la página 6, columna central, en el renglón 26, debe leerse: de los mejores servicios públicos educativos del Continente...

El Editor.



educación y cultura

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

MARZO 1993 No. 29 \$1.500.00

Director: Jaime Dussán Calderón

Editor: Alvaro Carvajal Arias

Consejo Editorial: Gonzalo Arcila, Jaime
E. Blandón, Carlos Augusto Hernández,
José Fernando Ocampo, Felipe Rojas.

Carátula: Víctor Sánchez (Uno más)

Ilustraciones: Uno más y Marco Pinto

Diseño, diagramación y producción
editorial: Servigraphic Ltda.

Gerente: Alvaro Carvajal A.

Distribución y suscripciones:

Cra. 13A No. 34-36

Tel.: 2886411

A.A. 14 373 Santafé de Bogotá

El Comité Editorial agradece el envío de
colaboraciones y se reserva el derecho de
decidir sobre su publicación y oportuni-
dad. Todas las colaboraciones deben
enviarse a: Comité Editorial, EDUCACION
Y CULTURA. Cra. 13A No. 34-36, o al Apar-
tado Aéreo 14373 Santafé de Bogotá.

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

Tiraje de esta edición: 20.000 ejemplares.

2 EDITORIAL

INFORME CENTRAL: LA EDUCACION HACIA DÓNDE VA?

- 4 Proyecto de Ley General de Educación
Jaime Dussán Calderon
José Fernando Ocampo

- 14 La educación fuente de cambio
Carlos Holmes Trujillo García

- 20 Pliego de modificaciones al proyecto
de Ley General de Educación

- 24 La calidad de la educación
FEDESARROLLO

EDUCACION EN EL MUNDO

- 37 La educación en América Latina
Corremos detrás
Mariano Grondona

- 45 Estrategias educativas para América
Latina en los 90
David N. Dorn

- 50 Los educadores y el futuro de la educación
Fred Van Leeuwen

MOVIMIENTO PEDAGOGICO

- 52 El Movimiento Pedagógico
Anotaciones para un balance
Jaime Enrique Blandón

- 58 La comprensión de lectura
en las matemáticas
Gabriel Espinosa Manrique
Myriam Pardo Torres

educación
y cultura

Distribuidores y puntos de venta en el país

Apartadó

Victor Meluk Robledo
Cr. 56A No. 91-15

Arauca

Martha Fontecha Hernández
Calle 19 No. 22-74

Armenia

Jorge Eliécer Peña L.
Cra. 13 No. 9-43
Tel.: 462412

Barranquilla

Adosela
Calle 44 No. 41-134 Of. 212
Tel.: 512899

Bucaramanga

Huber de Jesús Zuluaga
Germán Chapeta
Cra. 25 No. 30-55
Tel.: 341827

Cali

Guillermo García Ortiz
Calle 30 No. 11B-13
Tel.: 430005

SUTEV

Calle 8 No. 8-85
Tel.: 801008

Caramanta

María Elvia Alvarez B.
I.D.E.M. Jun P. Gómez
Tel.: 674362

Cartagena

Manuel Mendivil Castillo
Calle del cuartel No. 36-32
Tels.: 642551-642449

Convención

Iván Alberto Rincón
Normal Departamental Femenina

Cúcuta

Luis David James E.
Avda. 6 No. 15-39
Tel.: 723384

Dosquebradas

Sigifredo Flórez Velásquez
Cra. 15A No. 61-15
Tel.: 322161

Ibagué

SIMATOL
Avda. 37 Cra. 4 Casa del Maestro
Tel.: 651899

Florencia

Librería Universidad.
Amazonia
Tel.: 8556

Magangué

Roberto Antonio Suárez
Calle 15A No. 8-42
Tel.: 877174

Manizales

José Darío López Salgado
Cra. 27 No. 24-47
Tel.: 833893

Medellín

ADIDA
Calle 57 No. 43-27
Tel.: 540931

Hojas de Hierba
Gerardo Pineda
Calle 51 No. 48-9 Of. 712
Tel.: 549233

Mitú

Julián Contreras Vásquez
Colegio Comercial Nocturno
Tel.: 42111

Montería

Eida Tobías Argel
Calle 36 No. 5-63

Neiva

Alonso Llanos Durán
Calle 49F No. 6-29

Universidad Surcolombiana
Bloque Admón. cafetería
Librería

Pasto

Myriam Erazo Enríquez
Cra. 24 No. 22A-61
Tel.: 230308

Popayán

Edgar Gregorio Meneses
Calle 7 No. 7-26
Tel.: 34159

Quibdó

Feliciano Chaverra
Calle 30 No. 9-23
Tel.: 71176

Victor G. Beltrán
Escuela Normal Nacional

Riohacha

José E. D'Luque M.
Calle 14A No. 11-60
Tel.: 273437

Risaralda

Alexander Valencia G.
Cra. 3 No. 3-03
Tel.: 57105

Rovira

Marco Fidel Villarreal B.
Cra. 5 No. 2-30

San Andrés

Rafael de León
A.A. 23829
Tel.: 23536

Santafé de Bogotá, D.C.

ADE
Cra. 9 No. 2-45 Sur
Tel.: 890266

Alfredo Ayarza
Cra. 19 No. 37-65
Tel.: 452881

Carlos Alzate Giraldo
Calle 24 No. 13-15
Tel.: 431654

Circ. de Lect. Alternat.
Cra. 8A No. 15-63 Lc. 235
Tel.: 2844582

Ligia Rivera Martínez
Calle 56A No. 68C-04 Sur

Sincelejo

Manuel E. Bravo Moreno
Cra. 30 No. 17A-24
Tel.: 820352

Sogamoso

Carlos Arturo Zúñiga
Calle 11 No. 11-32
Tel.: 700214

Tolú

Roiber José Sierra
Calle 13 No. 5-28
Tel.: 885482

Túquerres

Alvaro César Benavides
Calle 23 No. 21-36
Tel.: 927280870

Ubaté

Juan José Cubillos C.
Cra. 7 No. 10-73
Tel.: 3059

Valledupar

ADUCESAR
Calle 16A No. 19-75
Tel.: 725016

Villavicencio

Jaime José Sepúlveda
Cra. 26 No. 35-09

Stella Venegas Alvarez
Cra. 59 No. 44-13 Rondinela
Tel.: 33824

Yarumal

Javier Ignacio Rodríguez
Cra. 17 No. 21-43
Tel.: 870269

Editorial

La revista Educación y cultura inicia con este número una nueva etapa en sus nueve años de existencia y sus veintiocho números. Se hace cargo de ella un Consejo Editorial de FECODE, profesores universitarios, maestros de base con trayectoria pedagógica e intelectual, y miembros del CEID. Además, la afiliación de FECODE a la recién creada Internacional de la Educación en el Congreso de Estocolmo le confiere a la revista una proyección inusitada y le permite enriquecerse con contribuciones de educadores del mundo entero. Y se apresta la revista a poner en marcha la reforma educativa impulsada por el proyecto de Ley General de Educación, hoy convertido en un programa de largo alcance del magisterio colombiano, con miras al segundo Congreso Pedagógico Nacional.

El año pasado la revista dedicó sus esfuerzos al análisis y promoción del proyecto de Ley General de Educación. La movilización nacional de los maestros el 4 de octubre a la Plaza de Bolívar de Santafé de Bogotá le dio un respaldo sin precedentes a la iniciativa de FECODE, a la concertación con el gobierno sobre el proyecto y a las propuestas de reforma educativa presentadas por la Federación al país. Proceso este sin antecedentes históricos en la educación colombiana.

Este año nos aprestamos a impulsar la reforma educativa planteada en el proyecto de Ley General de Educación. La revista va a trabajar conjuntamente con el CEID en este propósito y con todas aquellas organizaciones que se han comprometido con el proyecto de ley y con el movimiento pedagógico en el que FECODE se comprometió hace diez años. Una tarea central en el proceso de la reforma educativa será la de la elaboración de los planes de estudio, partiendo del desarrollo de la autonomía escolar propuesta en el proyecto de Ley General de Educación. En este punto la revista se propone contribuir en la medida de sus posibilidades a esta tarea de importancia trascendental para la calidad de la educación en el país. Se trata de que por, primera vez en su historia, el magisterio va a tomar en sus manos el desarrollo de los contenidos y de la organización de las áreas propuestas por el proyecto pero, sobre todo, convertir en realidad pedagógica y educativa los objetivos generales de la educación y los objetivos particulares que guían en el proyecto de ley cada uno de los niveles de la organización académica.

Con el propósito de unificar estos esfuerzos, de orientar el proceso de la reforma educativa, de impulsar la elaboración de los planes de estudio, de darle una dinámica renovada al Movimiento Pedagógico Nacional, la revista apoyará el segundo Congreso Pedagógico Nacional, contribuirá al debate que guíe su celebración de proporcionar marcos teóricos y prácticos sobre la tarea fundamental de llevar adelante las propuestas del proyecto de Ley de Educación.

El Proyecto de Ley General de Educación

Una profunda reforma
de la educación y un
gran debate nacional.

Jaime Dussán Calderón

Presidente de FECODE

José Fernando Ocampo

Vicepresidente de FECODE

En agosto de 1991 FECODE se lanzó a la difícil y tortuosa aventura de sacar adelante una ley general de educación en el Congreso, previamente concertada con el gobierno. Hacía casi 90 años, desde 1903, que el Congreso no legislaba en forma comprensiva sobre la educación. Pero nunca, en la historia del país, el magisterio se había atrevido a presentar una propuesta de reforma educativa. Una vez aprobada la nueva Constitución, FECODE comprendió que era el momento de poner en ejecución

esa aspiración de reformar la educación colombiana plasmada por el movimiento pedagógico diez años atrás, dado que la nueva carta política entregaba al poder legislativo la función de regular la educación. FECODE reivindica para sí el mérito de haber puesto el tema de la educación en el primer plano del debate nacional, cuando el país era conmocionado por otras preocupaciones, así como de haber logrado, en medio de innumerables vicisitudes, concertar un proyecto de ley general de educación con el gobierno para ser presen-

tado y discutido en el Congreso de la República.

Jamás calculamos que en año y medio de lucha le iban a resultar a la iniciativa de FECODE y a la negociación del proyecto con el gobierno, tantos y tan encarnizados contradictores. No creímos que la iniciativa de los maestros suscitara tan profundos celos de quienes no habían tomado la iniciativa y de quienes tantas veces habían fracasado en reformar la educación. Hoy estamos seguros de que el magisterio colombiano se ha apropiado del contenido del proyecto,





resonancia de todos los contradictores.

Hoy sabemos que la política neoliberal de la educación se ha impuesto en muchos países del mundo. Acaba de celebrarse en Estocolmo el Congreso de creación de la Internacional de la Educación con la asistencia de más de 150 países, en la cual estuvo representada FECODE. Una conclusión central del Congreso fue la de la lucha contra el neoliberalismo que se ha extendido como una peste incontrolada por el mundo. Allí fueron denunciados como los principales ejemplos neoliberales de funestas consecuencias para la educación, la reforma educativa de la señora Thatcher, la política privatizadora del señor Bush y el modelo chileno del general Pinochet, con sus políticas laborales y de seguridad social, convertidos hoy en la panacea de desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

El proyecto de ley está a medio camino en el Congreso de la República. El 14 de diciembre fue aprobado en la Cámara de Representantes. De marzo a junio tiene que cursar en el Senado. Queremos hacer un balance del proceso que ha seguido el proyecto durante este año y medio de arduo trabajo. Nuestro propósito es que el magisterio y la opinión pública en general conozcan a fondo el alcance del proyecto de ley en el contexto de la negociación con el gobierno, de la discusión nacional promovida por FECODE y por la Comisión Sexta de la Cámara, y del curso que ha tenido en el Congreso de la República.

La defensa indefectible de la educación pública

FECODE retomó, con el Movimiento Pedagógico, la bandera histórica de Santander, Santiago Pérez, López Pumarejo, de defender la educación pública, como una educación financiada por el Estado, con una dirección estatal, gra-

no obstante el corto período recorrido, como lo demostró el 14 de octubre en la grandiosa manifestación de apoyo celebrada en la Plaza de Bolívar de Santafé de Bogotá.

Sabíamos que el proyecto de ley tenía que enfrentarse a la política educativa del gobierno diseñada en el *Plan de apertura educativa* y publicado en abril de ese año. Acabábamos de conocer el *Plan de desarrollo económico y social "La revolución pacífica"* y allí quedaba plasmada la aplicación de la política neoliberal de la apertura eco-

nómica a la educación. Se trataba de una concepción de largo alcance que pretendía reformar la educación con el propósito de ponerla al servicio del ambicioso plan neoliberal del gobierno de Gaviria. Creíamos que ese sería el único enemigo de cuidado que teníamos que derrotar. No nos pasó por la mente que dentro del magisterio le fueran a surgir enemigos encarnizados a la iniciativa de FECODE, ni que la Iglesia Católica fuera a movilizar al clero y a las monjas contra el proyecto, ni que *El Tiempo* se convertiría en caja de

tuita y con una cobertura completa de la población. Por eso planteó en el proyecto de ley unos principios fundamentales tendientes a salvaguardarla. Primero, le fijó la responsabilidad esencial al Estado en la financiación del servicio público educativo. Le asignó el pago de los maestros al situado fiscal proveniente de los recursos ordinarios del presupuesto nacional. Segundo, definió que el servicio educativo será



Jaime Dussan C.
Presidente de Fecode



José Fernando Ocampo
Vicepresidente de Fecode

prestado principalmente en las instituciones del Estado. En este sentido, incluyó la educación impartida por los particulares como sujeto de la ley general de educación. Tercero, planteó una fórmula sobre la gratuidad de la educación, según la cual las familias con ingresos inferiores a diecisiete salarios mínimos no tienen que pagar derechos académicos por la educación de sus hijos. Cuarto, propuso que las instituciones privadas debían convertirse en instituciones sin ánimo de lucro y formuló una serie de normas de vigilancia sobre las matrículas y el pago de los docentes en la educación privada. Quinto, eliminó la confesionalidad de la educación en las instituciones del Estado sobre la base del mandato constitucional que prohíbe en ellas la obligatoriedad de la enseñanza de la religión.

Dirigida por un grupo de parlamentarios y personajes influyentes, la educación privada tomó en sus manos la teoría neoliberal de la privatización de la educación y en la Comisión Sexta de la Cámara hizo todos los esfuerzos para quitarle piso legal a la educación pública. No trató solamente de defender el derecho de los particulares a fundar instituciones educativas, sino de reemplazar en la ley

la educación pública por la educación privada. En contra de la misma Constitución, intentó darle mayor entidad a la educación privada que a la educación pública y trató en todas las formas de eliminar cualquier asomo de regulación sobre la educación privada. El representante Jaime Arias Ramírez, exministro de Educación, llegó a proponer que toda la educación debería establecer una cooperativa de educación y abandonar la educación pública y que el Estado lo que debería hacer en lugar de invertir en un sistema de educación pública era subvencionar, subsidiar y financiar la privada.

Planteamientos de esta naturaleza implicaban el establecimiento en Colombia del sistema chileno de subsidio a la educación privada que generalizó Pinochet. Hoy en Chile, después de contar con uno de los mejores servicios educativos del continente, el 30% de la población es educación privada no gratuita subvencionada por el Estado. Se convertían, de esta forma, los representantes de la educación privada, en los mejores voceros de Planeación Nacional que había propuesto en el *Plan de apertura educativa* el aumento de la cobertura de secundaria mediante créditos blandos y rebaja automática del 15% del monto total del pres-

tamo a los particulares que fundaran colegios de secundaria. Lo que quedaba claro era que los voceros de la educación privada no estaban defendiendo la educación del país, sino la libertad absoluta de empresa sin restricciones que le había conferido la Constitución del 86 mediante el trastocamiento operado en ella del principio de libertad de enseñanza. En esta forma los

representantes de la educación privada se unían a Planeación Nacional en la defensa de la política neoliberal de privatización de la educación.

FECODE ha defendido sin modificar tres elementos sustanciales de la educación pública. En primer lugar la financiación estatal adecuada para una cobertura completa de la educación. En segundo lugar, la gratuidad. En tercer lugar, la calidad de la educación pública. Creemos que los mecanismos que establece el proyecto de ley sobre el situado fiscal y su aumento progresivo que desarrollan los elementos dados por el artículo 356 de la Constitución son un avance sustancial en la financiación adecuada. Encontramos respecto de la gratuidad un obstáculo insalvable a corto plazo en la fórmula constitucional del artículo 67 que limita la educación gratuita, al permitir "el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos". Mantenemos, en consecuencia, la bandera de la gratuidad de la educación como un elemento esencial de la educación pública, pero introducimos para el proyecto de ley una fórmula intermedia que limita el cobro de derechos académicos a los estudiantes de familias con ingresos superiores a 17 salarios mínimos. A la calidad

de la educación nos referiremos más adelante.

El proyecto de ley no permite convertir la educación en una mercancía sujeta a las leyes del mercado y dejada al vaivén de las regulaciones espontáneas de la "mano invisible". En este logro radica la verdadera defensa de la educación pública en contra de la ola privatizadora que avanza incontenible sobre América Latina impuesta por la moda de la modernidad y del neoliberalismo.

En la elaboración y negociación del proyecto, la defensa de la educación pública había comenzado en octubre de 1991 frente a la teoría "de lo público" que, dentro del servicio público educativo, asimilaba la educación privada a la educación pública. Había tenido que enfrentar en abril y mayo la política neoliberal del gobierno representada por Planeación Nacional. La Iglesia Católica movilizaba sus fieles en manifestaciones callejeras para incluir la enseñanza de la religión en las instituciones educativas del Estado y defender la educación privada, una vez fue presentado el proyecto a la Cámara de Representantes. El debate se hizo más álgido durante los seis meses que duró el debate en la Comisión Sexta de la Cámara, en donde la educación privada presionó permanentemente en contra de la educación pública. Queda por delante el debate del Senado en donde la Iglesia Católica y la educación privada se han unido con Planeación Nacional para defender la política neoliberal de privatización de la educación.

FECODE ha sido consistente a lo largo de todo el debate en plantear que el proyecto de ley general de educación debe ser pluralista, con una coherencia que esté ajena a cualquier confesionalismo, que no consagre una concepción filosófica determinada, ni una escuela pedagógica única, ni una metodología educativa exclusivista. Este criterio lo ha considerado la Federación esencial en una reforma educativa que tenga como un pro-

pósito definido la defensa de la educación pública. Creemos que ese propósito está muy bien establecido en los dos incisos primeros del artículo 67 de la Constitución de 1991 que FECODE procuró desarrollar cuidadosamente en el proyecto de ley y que ha mantenido en forma permanente a través de los diferentes escenarios en que le ha tocado actuar durante este debate.

Una descentralización verdadera contra la municipalización

El embate de la tendencia municipalizadora contra el proyecto



FECODE ha definido sin modificar tres elementos sustanciales de la educación pública. En primer lugar, la financiación estatal adecuada para una cobertura completa de la educación. En segundo lugar, la gratuidad. En tercer lugar, la calidad de la educación pública.

comenzó en enero de 1992 en el despacho del ministro de Educación. Tuvimos que enfrentar allí al Departamento Nacional de Planeación convertido ya para entonces en el enemigo más poderoso y más incisivo del proyecto de ley. Hizo aparición en las reuniones del 7 y 13 de enero un personaje fatídico para la educación colombiana, el entonces subdirector de Planeación, Juan Luis Londoño. Iba armado con toda la concepción municipalizadora del Banco Mundial. El había sido el autor del *Plan de apertura educativa* y el inspirador del *Plan de desarrollo "La revolución pacífica"*, en el que la espina dorsal de la política del gobierno de Gaviria la constituye una educación privatizada y municipalizada. Desde ese momento Londoño, en representación de Planeación Nacional, sería el ene-

migo más peligroso del proyecto de ley durante todo el año 1991 y el contradictor más obsesivo de FECODE.

A pesar de que el ministro de Educación defendió consistentemente la tesis de que la Constitución de 1991 no municipalizaba la educación y de que no se podía confundir descentralización con municipalización —tesis que dio paso a la concertación del proyecto con el gobierno— sosteniéndola como la posición oficial, Planeación Nacional, ya en el debate de la Comisión Sexta de la Cámara, envió una carta contra el proyecto la cual desafiaba abiertamente el planteamiento que había sostenido el ministro Carlos Holmes

Trujillo y se movió como un fantasma por los pasillos del Congreso socavando entre los parlamentarios el acuerdo del ministro con FECODE.

Planeación Nacional pretende que toda la educación debe ser municipalizada. El situado fiscal debe ir directamente a la tesorería de los municipios para que ellos lo manejen autónomamente y paguen a los maestros. Cada municipio debe establecer un régimen salarial y prestacional propio. Los maestros quedan al arbitrio del alcalde. Cada alcalde nombra los maestros, los traslada, fija su salario, establece el régimen prestacional y paga las prestaciones, los juzga y los sanciona, además de definir los parámetros de la educación en su municipio. No obstante haberse llegado a un acuerdo tripartito entre el ministro de Educa-

ción, planeación y FECODE sobre un articulado para adecuar el proyecto de distribución de competencias y recursos —el renombrado proyecto de Ley 120 del Senado— a los parámetros del proyecto de educación concertado, Planeación Nacional incumple su compromiso, manipula para obtener la firma del ministro e incluye todos estos puntos municipalizadores en el proyecto que presenta al Senado. El incumplimiento de los compromisos motiva una carta expresa del ministro de Educación al director de Planeación aclarándole los términos del acuerdo tripartito.

En un estudio de FESCOL sobre la apertura educativa elaborado por el profesor Edgar González se

llevó la vocería de los enemigos de FECODE y emprendió una diatriba insidiosa contra la organización sindical. En una intervención de 45 minutos, Arias, no solamente se presentó como el adalid de la privatización, sino que abanderó la tendencia municipalista de Planeación Nacional y dirigió el ataque contra FECODE, abriéndole camino al grupito clientelista que esperaba agazapado para atacar en cualquier momento. En el último minuto, aprovechando el desconcierto causado por la diatriba de Arias Ramírez, salieron a la palestra Dilia Estrada y Serrano Prada y lograron, por una mínima diferencia, debilitar la dirección colegiada de la educación en los municipios, entregarle de nuevo la nominación

claro que la municipalización de la educación pasa necesariamente por la eliminación del Estatuto Docente o por su modificación sustancial. Habían salido en apoyo de los enemigos del Estatuto Docente dos proyectos de ley, el de distribución de recursos y competencias que reglamenta el artículo 356 de la Constitución y el proyecto de ley 032 que se convertiría en la Ley 4a. de 1992. Ambos, de diferente manera, desmontaban el Estatuto Docente. FECODE logró defenderlo en la Ley 4a., mediante la eliminación de los artículos que expresamente lo afectaban y gracias a la inclusión taxativa de los regímenes especiales. Queda ahora por delante la tarea de defenderlo en el proyecto de ley de recursos y competencias que cursa en la Comisión Sexta del Senado.

FECODE tuvo claro desde el principio que la municipalización de la educación era tan clave para la política neoliberal como su privatización. Por eso, en el proyecto de ley planteó reformas sustanciales a la administración de la educación que la descentralizan, pero no la municipalizan. En esencia, el proyecto plantea una centralización financiera y una descentralización administrativa. Centralización financiera que está, además, sustentada en la Constitución del 91 con el situado fiscal nacional entregado a los departamentos para la financiación de la educación, como el recurso fundamental, además de la preservación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Resultaría imposible mantener el Fondo de Prestaciones sometido a los vaivenes de cada tesorería municipal y a la recolección de los aportes de los maestros provenientes de más de mil municipios. Y, por otra parte, descentralización administrativa que le suprime las funciones de gestión directa al Ministerio de Educación; establece una dirección colegiada en los departamentos y municipios con Juntas de Educación; descentraliza el pago de los maestros, la aprobación del

FECODE tuvo claro desde el principio que la municipalización era tan clave para la política neoliberal como su privatización. Por eso, en el proyecto de ley planteó reformas sustanciales a la administración de la educación que la descentralizan, pero no la municipalizan.



plantea que la municipalización está encaminada, entre otras cosas, a desvertebrar la organización sindical sobre la base de lograr una desconcentración de los conflictos, confinándolos a los municipios y sacándolos del ámbito del ejecutivo nacional. No hay duda de que el odio demostrado por Planeación Nacional contra FECODE a lo largo de esta dura batalla no era sino la expresión de uno de los objetivos fundamentales de la municipalización: desvertebrar la organización sindical de los maestros, la Federación Colombiana de Educadores. En las sesiones plenas de la Cámara de Representantes el 10 y 14 de diciembre, el representante Jaime Arias Ramírez

y el traslado de los maestros a los alcaldes y modificar el Estatuto Docente.

Siempre estuvo en juego durante este proceso el Estatuto Docente. Planeación Nacional lo tuvo siempre en su mira. Los colegios privados trataron de erosionarlo en el Congreso. El gobernador de Cundinamarca se dedicó dos horas en la Comisión Sexta de la Cámara a hacerle un ataque furioso. Varios representantes incluyeron artículos que desvirtúan la profesionalización. Serrano Prada le entregó el régimen disciplinario a los alcaldes. Planeación Nacional ha entendido que el mejor golpe a FECODE es desmontar el Estatuto Docente. Quedaba

currículo, los nombramientos y traslados; mantiene los FER como entidades pagadoras adscritas a las secretarías de educación; y le entrega la capacitación del magisterio a las entidades territoriales.

FECODE sostuvo desde el principio que la Ley 29 había creado un caos inimaginable en la educación y había dejado al garete la calidad. La proliferación de maestros municipales, por contrato, de soluciones educativas, de cátedra, con salarios de hambre, sin prestaciones, sin servicio de salud, sin condiciones profesionales, estaban destruyendo la educación del país. Para solucionar este caos, nuestra propuesta fue la de establecer una nómina única y una planta de personal única distribuida por municipios, pero definida por las Juntas Departamentales de Educación. Con el situado fiscal entregado a los FER para el pago de maestros, con una nómina única, con una planta de personal única, con las Juntas Municipales, Distritales y Departamentales, se descentralizaba la educación, pero no se municipalizaba.

Unos cuantos críticos académicos del proyecto de ley lo sindicaron de administrativista y gremialero porque insiste en la reforma administrativa de la educación. Esta crítica proviene principalmente de la educación privada que goza de la autonomía suficiente para no ligar la administración de la educación pública con la calidad. No puede soñarse en mejorar la calidad con una educación municipalizada. Resulta lógico que estos críticos no comprendan la administración de la educación como una base de su calidad, porque son privatizadores. Para defender la educación pública se requiere asegurar una administración adecuada y una financiación suficiente de carácter estatal. Dejar la educación en manos de los alcaldes significa mantener su politización. Entregarle las funciones administrativas a la facultad discrecional del alcalde es entronizar la arbitrariedad en un



servicio que requiere de la más alta especialización y profesionalización. Abandonar el juzgamiento de los maestros, con la eliminación del régimen disciplinario, a criterio político de los alcaldes, es abandonar al educador al chantaje, a la extorsión del grupo político, al capricho de los intereses particulares y someterlo a la ley de la selva, todos elementos que estuvieron a punto de destruir la educación en épocas no muy lejanas.

Dos representantes a la Cámara, Dilia Estrada, de Caldas, y Gonzalo Gaviria, de Antioquia, introdujeron reformas al proyecto que había sido aprobado en la Comisión Sexta de la Cámara después de un debate de seis meses, tendientes a

carácter decisorio a las Juntas. Estamos seguros de que el Senado de la República comprenderá la trascendencia que adquieren las Juntas de Educación para el futuro de la educación en Colombia.

Un objetivo primordial: la calidad de la educación

Los furiosos contradictores surgidos en el curso de este ardoroso debate, han utilizado el argumento de que sólo se trata de un proyecto gremial con el que FECODE pretende defender una vez más las reivindicaciones puramente laborales de sus afiliados. Es indudable que la Federación Colombiana de

miento pedagógico, a los foros y congresos pedagógicos, de involucrar al magisterio en ellos, de darle vida a los Centros de Estudios e Investigaciones Docentes en cada una de las regiones del país y, lo que resulta más diciente, hacer una propuesta coherente, estructurada y moderna sobre el mejoramiento de la calidad de la educación en el proyecto de ley.

El proyecto de la Internacional de la Educación en Estocolmo fue testigo de la decisión de todos los países del mundo de reformar la educación y de la necesidad de que los educadores tomen la iniciativa en la elaboración de las reformas. Pero la inquietud del Congreso de la Internacional de la Educación en torno a la reforma educativa no estaba encaminada a la elaboración de un proyecto exclusivamente cultural. Más bien la preocupación de los educadores del mundo radica en que la actual evolución científico-tecnológica y las exigencias de una producción más tecnificada está alcanzando una velocidad vertiginosa de tal naturaleza que ha producido una crisis en la educación.

Lo más angustioso para los países subdesarrollados, como se demostró en el Congreso, es que sus sistemas educativos están más adecuados a las condiciones del subdesarrollo, amarrados al ritmo de un desarrollo económico y humano cada vez más lento, en lugar de haberlos convertido en los verdaderos motores de la producción, del avance tecnológico, de la creación de modelos eficaces para superar la pobreza, la impotencia económica y la dependencia en todos los campos. En lugar de tomar en sus manos la educación, de adecuarla a sus propias necesidades, de ponerla a tono con el gigantesco desafío del avance científico-tecnológico, los gobiernos de estos países se someten a los dictámenes de los poderes internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, más que nada interesados en preservar los parámetros de una eco-

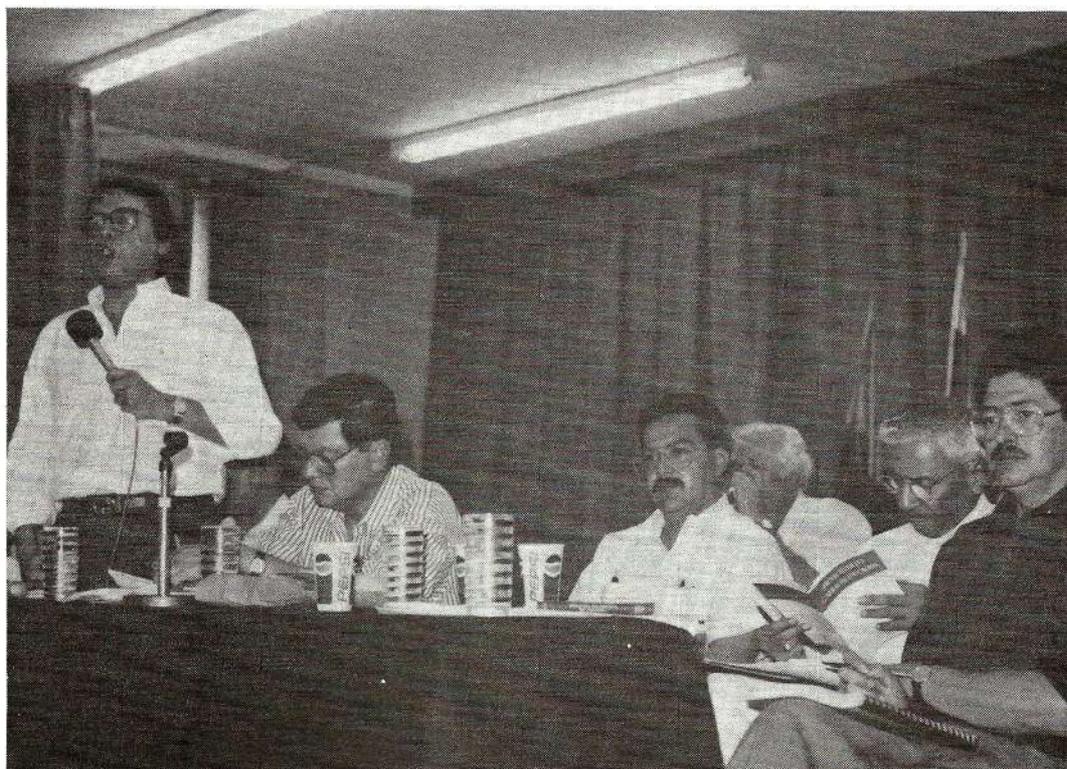
En la elaboración del proyecto, en la discusión con el Ministerio de Educación y en los debates de la Cámara, la primordial mira de FECODE fue la calidad de una educación capaz de afrontar los retos del siglo XXI, suficientemente avanzada para el desarrollo económico y social del país, con una adecuada combinación de teoría y práctica que prepare para los desafíos de la producción.



desmontar la dirección colegiada de la educación en los departamentos y municipios. FECODE ha defendido como un elemento central del proyecto las Juntas de Educación que establecen la dirección y administración colegiada. La Comisión Sexta de la Cámara se convenció en un amplio debate que la única salida contra el clientelismo, la politiquería y la arbitrariedad radicaba en el establecimiento de las Juntas de Educación y las aprobó sin vacilación. Solamente la reacción de los clientelistas de pura cepa sin distinciones de afiliación política, dirigidos por la representante conservadora Dilia Estrada, en la sesión plenaria de la Cámara, lograron disminuirle el

Educadores no va a renunciar a su convencimiento de que la calidad de la educación pasa por el pago oportuno de los salarios, por el reconocimiento de las prestaciones sociales, por la defensa de los derechos de los maestros y por el mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores.

Pero si, como organización gremial, se hubiera quedado en el plano puramente reivindicativo, no habría podido presentarle al país y América Latina la mejor revista pedagógica de la región y una de las de mayor tiraje, con ocho años de trayectoria y 28 números publicados. Pero tampoco habría sido capaz de organizar y darle dinámica al movi-



El Proyecto de Ley General de la Educación fue debatido en un sinnúmero de foros y seminarios a lo largo y ancho del país.

nomía mundial bajo el dominio del poder financiero de unos cuantos países superdesarrollados.

En la elaboración del proyecto, en la discusión con el Ministerio de Educación y en los debates de la Cámara, la primordial mira de FECODE fue la calidad de una educación capaz de afrontar los retos del siglo XXI, suficientemente avanzada para el desarrollo económico y social del país, con una adecuada combinación de teoría y práctica que prepare para los desafíos de la producción. Como punto de partida propuso un cambio radical en la formación de docentes, con una preparación científica, con la exigencia de título desde preescolar, con la exigencia de especialización a los educadores de primaria y con el título universitario para todos los educadores. El objetivo es elevar el nivel de la educación primaria, principalmente en el castellano, las matemáticas y las ciencias naturales. Al mismo tiempo se introdujo la enseñanza de una lengua extranjera desde el primer grado, con el convencimiento de que en el

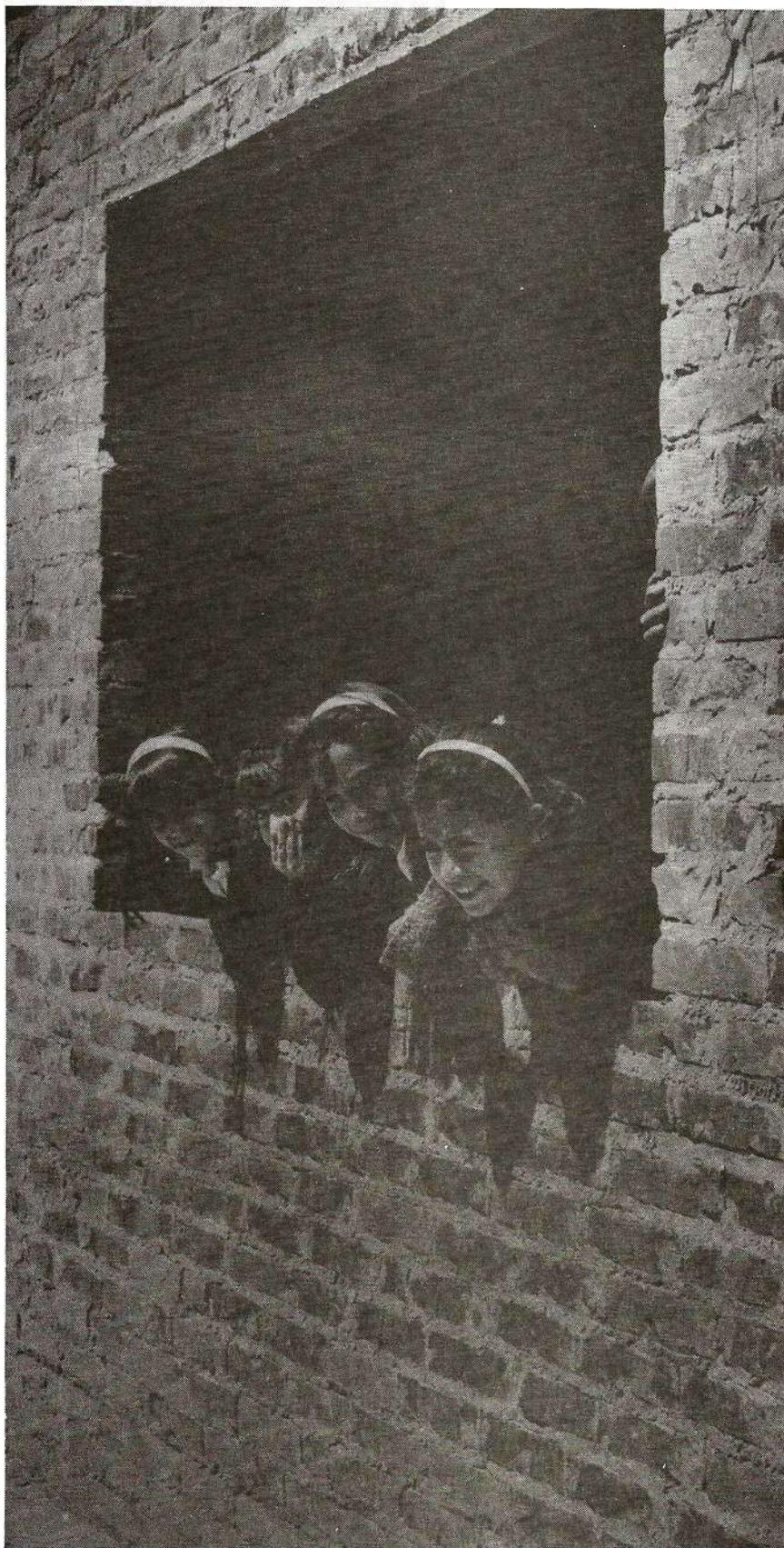
mundo moderno es indispensable el dominio de una lengua diferente a la nacional, no solamente para la comunicación sino para el estudio y la comprensión de la realidad. Los objetivos de cada nivel de la educación están orientados a formar en los estudiantes la capacidad de pensar, discernir y elaborar por sí mismos en un mundo donde los conocimientos se modifican vertiginosamente. La base fundamental de la formación del conocimiento se coloca en lo más avanzado de la ciencia y de la técnica. Y en el aspecto de las ciencias sociales, se incorporan disciplinas que le permitan a los educandos una visión más general del mundo y de la realidad en la que tienen que vivir.

Es una lástima que varias propuestas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación no hubieran sido aceptadas por el Ministerio de Educación. Esperamos que en la reglamentación de la ley puedan tener curso. Nos referimos a la nivelación de las matemáticas y de las lenguas extranjeras desde sexto grado, a la

exigencia de estas dos áreas como requisito para el paso de niveles, la relación entre unas áreas y la pérdida de semestre o año, a las condiciones más exigentes de ingreso a la educación media y a la educación superior. Todas estas propuestas estaban orientadas al mejoramiento de la calidad.

Sin embargo, la reforma más importante en relación con la calidad educativa tiene que ver con lo que FECODE ha denominado "la autonomía escolar", es decir, la elaboración del currículo por cada institución educativa o por grados de instituciones educativas, partiendo de unos parámetros fijados por la ley. Los educadores pasan a ser así los principales actores de la educación y no simples agentes pasivos de un currículo único, uniforme, obligatorio y distribuido en recetas. En esta forma, no solamente se estimula la iniciativa de los educadores sin el peligro de la anarquía curricular, sino que se da vía práctica a la libertad de cátedra y a la libertad de investigación, consagradas en la Constitución.

Contra las propuestas del pro-



yecto de ley se levantaron los axiologistas radicales, para los cuales la escuela y el colegio llevan sobre sí el peso de la corrupción de la sociedad y la responsabilidad de regenerarla, no importa que por más de un siglo fueran ellos los que tuvieron en sus manos toda la educación y la obligación y el derecho de velar por ella. Pero también los populistas de Planeación Nacional que ofrecen migajas a la educación del pueblo para reemplazar el preescolar o se inventan la integración automática e indiscriminada de la educación especial con el propósito de no invertir los recursos necesarios. Y, además, los culturalistas, empeñados en una educación para ángeles, sin relación con la producción, sin especialidad técnica y científica, basada en la especulación pura y dedicada a la formación de cultivadores del arte por el arte, como si hubiera desaparecido en un país tan atrasado y subdesarrollado como el nuestro, la distinción entre trabajo manual y trabajo intelectual.

La verdadera dimensión de esta reforma educativa

Por primera vez en la historia de Colombia, el magisterio es protagonista de primera línea en una reforma educativa. Cada día los maestros se apropian con mayor propiedad y profundidad de los elementos esenciales del contenido del proyecto. Hoy, la autonomía escolar, el desarrollo del currículo en las instituciones educativas, una educación de alta calidad científica, la profesionalización de los educadores, la formación de los educadores en las universidades, la educación técnica, la educación de los grupos étnicos, la generalización de la educación preescolar en la educación pública, el mejoramiento de la enseñanza del castellano y de las matemáticas en primaria, el método de los énfasis en el nivel de la educación media,

la enseñanza de una lengua extranjera, el gobierno escolar, la práctica de la democracia en la escuela, la financiación estatal adecuada, la administración colegiada en las entidades territoriales, una nómina y planta de personal únicas, la defensa del Estatuto Docente, la defensa de las condiciones de vida de los educadores y de sus derechos como la base mínima del proceso educativo, se han convertido ya en elementos esenciales del programa del magisterio de largo alcance.

El movimiento pedagógico tiene por delante un proyecto de proporciones incalculables. La reforma educativa del proyecto de ley queda en manos de los educadores más que en las del Estado. El Ministerio de Educación pasa a ser un instrumento de dirección y asesoría y deja de ser el elemento omnipotente y multifuncional casi todopoderoso en el proceso

educativo. El proyecto de ley partió de las experiencias, debates, aportes, realizaciones y propuestas del Movimiento pedagógico desarrolladas en los últimos diez años. Pero las propuestas de la reforma educativa le dan una dimensión renovada, con desafíos

con el futuro de la educación colombiana.

La revista *Educación y Cultura* se propone ser un vehículo permanente de esta reforma educativa, cualquiera que sea el destino del proyecto de ley. La lucha de los maestros que dirige FECODE, los



Por primera vez en la historia de Colombia, el magisterio es protagonista de primera línea en una reforma educativa. Cada día los maestros se apropian con mayor derecho y profundidad, de los elementos esenciales del contenido del proyecto.

ineludibles en los que no puede fallar, con objetivos tangibles que no puede soslayar. En la nueva proyección del Movimiento pedagógico cada uno de los maestros tiene una responsabilidad, una tarea, una obligación y un deber

Centros de Estudio e Investigaciones Docentes, CEID, y la revista, se conjugarán para defender este programa que el proyecto de ley ha definido como la reforma de la educación colombiana.

Llegamos a todo el mundo!



Adpostal

Estos son nuestros servicios utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CORREO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO DE ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO DE INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Teléfonos para quejas y reclamos:

334-0304

341-5536

Bogotá

Cuente con nosotros
Hay que creer en los correos de Colombia

La Educación fuente de cambio

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Educación Nacional

Por siglos se ha reiterado el papel de la educación en el desarrollo de la sociedad, no sólo en su función de transmitir el acervo cultural acumulado, sino en su misión de formar ciudadanos con amplio espíritu crítico, pensamiento creativo y participativo y con altos niveles de responsabilidad y compromisos en el hallazgo de nuevas formas de organización y convivencia social.

Estos cambios representan un desafío. Es necesario permanecer vigilantes para que los mejores valores de la sociedad se conservan y para que surjan sin obstáculo los nuevos rumbos. Quiérase o no, la educación motiva y a la vez refleja los cambios que se producen en la sociedad.

En Colombia estamos asumiendo esos retos.

El país enfrenta grandes y profundas transformaciones en lo político, lo jurídico, lo social y lo económico, con amplias repercusiones en cada uno de los ciudadanos. De la manera como se logre canalizar estos cambios, en una dirección y un sentido que favorezcan el bienestar de la sociedad, dependerá en gran medida, el juicio de la historia.

Es un hecho reconocido que la supervivencia de la humanidad

siempre se liga con las formas o sistemas de organización social, pues constituyen mecanismos para la solución de los problemas vitales de sus integrantes. Por lo tanto, las formas sociales subsisten en cuanto permiten conseguir tales objetivos.

Un contexto de crisis

Tal parece que hoy, como si fuera una característica común de



final del siglo, todas las formas de sociedad existentes se encuentran en crisis; es decir, quieren renovarse, transformarse porque sus integrantes comprenden que su forma de organización no es adecuada para los logros que se han propuesto.

Basta mirar el panorama de las sociedades consideradas más avanzadas: todas quieren un nuevo modelo social que les permita corregir sus problemas de recesión, de desempleo creciente, de



de participación para cada uno de los integrantes de la sociedad dentro de un criterio dignificante de su vida y que involucre de manera efectiva mejores ambientes de libertad y seguridad personal.

Horizontes de la estrategia educativa

Por siglos se ha reiterado el papel de la educación en el desarrollo de la sociedad, no sólo en su función de transmitir el acervo cultural acumulado, sino en su misión de formar ciudadanos con amplio espíritu crítico, pensamiento creativo y participativo y con altos niveles de responsabilidad y compromiso en el hallazgo de nuevas y mejores formas de organización y convivencia social.

Dentro de este contexto se debe tomar conciencia del desafío que estos cambios representan. Es necesario permanecer vigilantes para que los mejores valores de la sociedad se conserven y para que surjan sin obstáculo los nuevos rumbos. Quiérase o no, la educación motiva y a la vez refleja los cambios que se producen en la sociedad.

En Colombia estamos asumiendo estos retos. Las iniciativas que fueron puestas a consideración del Congreso de la República y las reformas técnicas y administrativas que se adelantan en las instituciones del sector educativo obedecen no sólo a la necesidad de reglamentar los nuevos preceptos constitucionales, sino al convencimiento de que los mismos definen el horizonte al que deben tender todas las acciones en las próximas décadas.

Pero estas acciones, tanto en su concepción como en su diseño, no han sido un proceso meramente tecnocrático. Los más diversos grupos de la sociedad han podido participar en la formulación de mecanismos conducentes a una mejor educación para los niños, los jóvenes y los adultos, sin distingo de ninguna naturaleza.

incremento en el costo de vida, para mencionar sólo algunos problemas. Y las sociedades menos avanzadas no terminan de seleccionar la opción más adecuada para enrutar su verdadero desarrollo.

Por eso es necesario un pleno reconocimiento del factor humano como condición para interpretar y valorar los procesos de búsqueda de modernización del país. No es secreto que la productividad es una función que debe combinar

tanto cantidad como calidad de recursos materiales con el conocimiento, el afianzamiento de destrezas y los estilos personales para asimilar y trascender las situaciones vigentes.

Es un hecho que la incorporación de nuevos procesos técnicos y la posibilidad de innovar los existentes, llega a constituirse en un problema de calidad de los recursos humanos. Por tal razón las políticas sociales en Colombia buscan ampliar las oportunidades

De igual manera, constituye una preocupación mejorar las alternativas pedagógicas para que garanticen un efectivo acceso al conocimiento local, nacional y universal, a un desarrollo de la afectividad y el pensamiento, acorde con los valores deseables para nuestra sociedad. Así, en esta forma, es como se favorece una organización pedagógica del servicio educativo fundada en una clara definición de los objetivos que se deben alcanzar en cada uno de los niveles de la educación, pero al fortalecer también medios de complementación y perfeccionamiento mediante el estímulo de estrategias no formales de educación para egresados del sistema educacional formal y para quienes por cualquier motivo no pudieron culminar sus estudios regulares.

Alcanzar estas intencionalidades significa una mayor articulación y participación entre los agentes públicos y privados y entre las instancias nacionales, departamentales y municipales y un incremento de la capacidad estatal para proporcionar servicios educativos a la población más necesitada y vulnerable de la sociedad.

En esta perspectiva se propende por un Estado que oriente hacia nuevos rumbos y promueva espacios de participación. Por lo mismo, el diseño del sector educativo parte de la integración del Estado en la acción de las familias y de las comunidades. La construcción de este sector debe ser el fruto de los esfuerzos de quienes participan en la actividad educativa; de los estudiantes y alumnos que no sólo son destinatarios o sujetos de la educación, sino protagonistas en la determinación de su futuro; de los maestros que proporcionan los elementos sobre los cuales se fundamenta el cambio social; de las familias que deben asumir su responsabilidad para lograr la educación integral de sus hijos; del Estado que debe plantear las responsabilidades y competencias dentro del nuevo contexto institucional; de la sociedad misma

para que plantee los mecanismos que garanticen su activa participación en la conservación de la calidad educativa.

Políticas educativas para el cambio

En el mundo de hoy, donde el desarrollo económico no sólo es intensivo en capital y en trabajo sino en conocimiento, la educación se convierte en un requisito indispensable para la utilización de la tecnología moderna. No basta con formar élites muy bien educadas. Es necesario que el conocimiento, a través de la educación se involucre en todas las actividades sociales. No se trata solamente de preparar a las personas para desempeñar un oficio, sino que se deben crear las bases críticas para promover formas cada vez más humanas de organización productiva.

Por tal razón la estrategia educativa gubernamental se encamina a generar el impulso decidido que establezca las bases para el desarrollo de la educación en los próximos decenios.

Una rápida pero puntual mirada a las directrices de la política que se viene proponiendo nos acercará a una mayor comprensión de lo expuesto hasta ahora.

Un importante avance lo constituye el reconocimiento por parte del Estado, de la necesidad de promover en los niños menores de siete años experiencias educacionales previas, con énfasis en el proceso de socialización, así como el de involucrar a los grupos familiares y comunitarios en una efectiva orientación del desarrollo infantil.

En la Educación Primaria, en donde se han hecho inversiones significativas en los últimos cinco años, se combinan varias acciones que garantizan cobertura y mejoramiento de la calidad. El establecimiento de una oferta de cupos implica el mejoramiento de la eficiencia de las escuelas existentes

con adecuación y ampliación de espacios físicos, distribución racional y capacitación de docentes, así como la dotación de los textos y el mobiliario escolar; igualmente, la construcción de nuevas escuelas y la vinculación de nuevos docentes en los lugares que sea necesario.

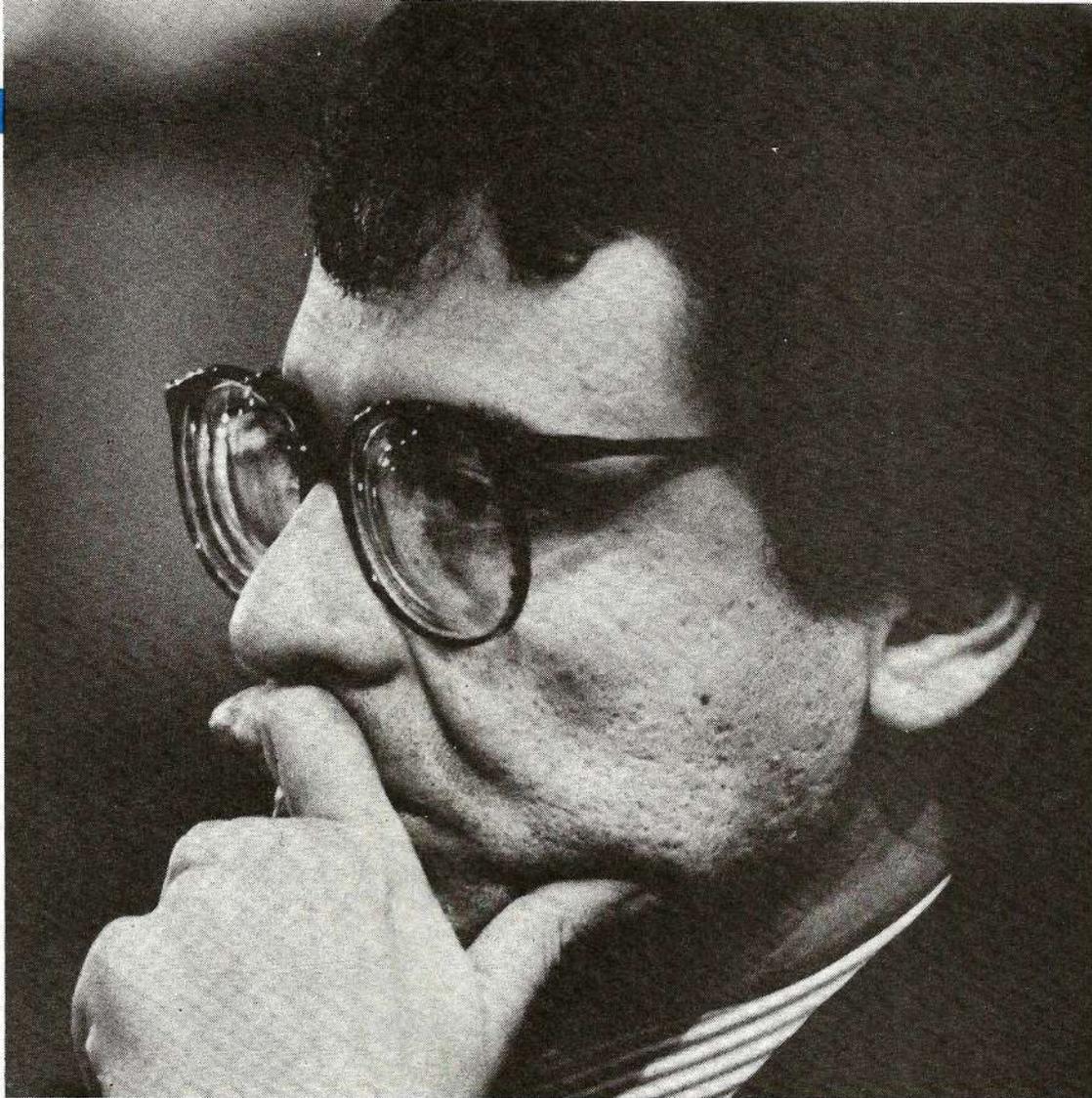
Se impulsa la aplicación de un plan sistemático de evaluación de la calidad de la educación primaria que proporcione información sobre las variables internas y externas que inciden en la aparición de factores que generan deficiencias en el aprendizaje escolar.

Las estrategias para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria están centradas en la optimización de la infraestructura física y de los recursos humanos existentes en las instituciones educativas, en la creación de más planteles y en la incorporación de nuevos medios y métodos de trabajo pedagógico. Se pretende que los egresados de este nivel cuenten con una sólida formación general, la cual debe integrar los aspectos científicos, humanísticos y tecnológicos.

Es importante delimitar las funciones y alcances de la educación técnica que deberá reunir lo más avanzado de la ciencia y la técnica y orientarlas a la formación en áreas relacionadas con los requerimientos del sector productivo y de servicios.

De otro lado, la educación básica popular de jóvenes y adultos constituye la estrategia fundamental para llegar a los colombianos que no accedieron a los procesos de la educación formal o no pudieron concluir alguno de los niveles educativos regulares. Los programas están constituidos por acciones orientadas a la alfabetización y fomento de la lectura y la escritura; alternativas para que los adultos culminen la educación primaria o la educación secundaria, incluyendo las posibilidades de validación, así como alternativas para el desarrollo de la educación integral comunitaria, con

“Se requiere la decisión permanente de los gobernantes y de la sociedad entera para que la educación sea la fuente de las transformaciones que reclaman todos los ciudadanos”.



énfasis en actividades educativas no formales que preparen a los ciudadanos para una participación productiva.

Las acciones dirigidas a las poblaciones indígenas del país procuran que las comunidades logren autonomía en el diseño, administración y operación de los programas educativos según sus propias características, pero como integrantes de la unidad nacional.

El Estado, igualmente hace un reconocimiento de sus responsabilidades en la educación de personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas o con capacidades excepcionales; propende por un servicio educativo acorde con sus características y dentro de criterios de integración social y académica.

Aspecto relevante en el mejoramiento de la educación como ins-

trumento de desarrollo es el que tiene que ver con la formación de los docentes del país como una de las vías más factibles para incrementar la calidad de la educación. El empeño de toda política educacional es la profesionalización y dignificación de la docencia para que su ejercicio se realice dentro de patrones de idoneidad ética y pedagógica. En tal virtud, se impone un replanteamiento de los programas de formación de docentes con el fin de adecuarlos a las necesidades presentes y futuras del desarrollo pedagógico.

Pero las acciones educativas no se circunscriben al ámbito esencialmente pedagógico. La educación física, la recreación y el deporte también están dentro de su órbita. Aunque siempre han existido como disciplina escolar y práctica **espontánea** o competi-

tiva, se considera esencial su difusión y práctica en todas las instituciones educativas y en todos los grupos de la comunidad. Por supuesto, con la creencia según la cual, la organización recreativa y deportiva cumple un papel trascendental en el logro de los fines sociales del desarrollo nacional.

En materia de reformas institucionales el Ministerio de Educación se fortalece como unidad de diseño y de planificación de políticas nacionales; de dirección y asesoría de los programas educativos; de evaluación y control de las decisiones en materia de política educativa. La dirección y administración regional y local de la educación corresponde a los departamentos, distritos y municipios, respectivamente.

Aspecto esencial en la modernización del sector educativo para

enfrentar las nuevas exigencias del desarrollo humano lo constituye la participación del poder legislativo. El Congreso de la República dicta las normas que regulan la educación en general. La inspección y vigilancia del servicio educativo es una función compartida entre el Ministerio de Educación, los departamentos, distritos y municipios, cada uno dentro de las competencias que le señale la ley.

Una expresión de estos principios se encuentra en el establecimiento de una forma colegiada de administración departamental y municipal de la educación que garantice la existencia de principios de equidad en las decisiones y equilibrio en el análisis de los problemas y las soluciones. Se organizan las Juntas Departamentales y Municipales de Educación en las que intervienen las autoridades públicas regionales, los docentes, los padres de familia, los estudiantes, los grupos étnicos y el sector

privado a través de sus organizaciones reconocidas.

La estrategia educativa prevé que para afrontar las exigencias de un nuevo orden educativo es indispensable hacer un ordenamiento dentro de los mecanismos de financiación de la educación con el establecimiento de fórmulas que garanticen el cubrimiento del servicio educativo y eliminen vicios administrativos, tales como los de la vinculación de docentes sin respaldo presupuestal, los cuales generan grandes traumatismos dentro de la gestión educativa.

Una educación para la nueva Colombia

Este rápido panorama nos indica la magnitud de la tarea que debe enfrentar el sector educativo y el papel que le corresponde asumir en la modificación de los factores estructurales que inciden en el desarrollo nacional.

Sin embargo, la política educativa exige compromisos integrales. No podrán obtenerse los efectos deseados sólo con buenas escuelas, ni con textos suficientes ni tampoco con maestros idóneos. Es necesario combinar esfuerzos para mejorar la calidad de vida de la población participante en el proceso educacional.

Se vive ahora en Colombia un afortunado tiempo de cambio y de replanteamiento profundo de la sociedad. La Constitución Política es el símbolo y el resumen de esta realidad.

Pero no es suficiente saber que estamos en el camino de todos los países al plantear la renovación de nuestra sociedad sobre el fundamento de un cambio educativo. Tampoco lo es saber que los lineamientos propuestos están en concordancia con los esfuerzos y las orientaciones de lo aplicado o planteado universalmente.

COMFENALCO TIENE LA MEJOR NOTICIA EN SUBSIDIO FAMILIAR:

\$ 5.000

POR CADA PERSONA A CARGO DEL TRABAJADOR BENEFICIARIO

Al aumentar este subsidio automáticamente se multiplican los demás subsidios extraordinarios en dinero.

- \$60.000 Por muerte del trabajador.
- \$60.000 Por muerte de un beneficiario.
- \$10.000 Por subsidio de escolaridad.
- \$10.000 Para hijos o hermanos con limitación física o mental, huérfanos de padre.

A partir de febrero pagadero en marzo.



¡Así estamos sirviendo!

NOVEDADES



Santillana

Libros que hacen escuela



Los nuevos textos de Editorial Santillana para la educación básica, con todo lo que el profesor necesita para desarrollar los nuevos programas curriculares.



BOGOTA: Calle 80 No. 9-69, Tels.: 218 02 50 - 218 97 95 - 218 99 35 - 257 48 04. **BARRANQUILLA:** Calle 57 No. 43-78, Tel.: 958 314 794.

MEDELLIN: Carrera 42 No. 50-53, Tels.: 942 390 729 - 391 589. **IBAGUE:** Calle 39 No. 4BIS-15, Tel.: 982 642 628.

BUCARAMANGA: Calle 17 No. 28-44, Tel.: 976 456 687. **CALI:** Avda. 7a. Norte No. 23N 17, Tel.: 923 683 005.



Pliego de modificaciones al Proyecto de Ley General de Educación

Después de una amplia discusión, en la pasada Junta Nacional de la Federación Colombiana de Educadores, se elaboró una propuesta de modificaciones al Proyecto de Ley General de Educación, aprobada por la Cámara de Representantes el 14 de diciembre. Estas modificaciones serán llevadas al Congreso de la República y a la comunidad educativa por parte de FECODE. El contenido de las propuestas es el siguiente:

Artículo 4. El Estado debe garantizar, en igualdad de oportunidades, el acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, así como el ascenso a niveles superiores de acuerdo con las aptitudes, inclinaciones y rendimiento académico del educando.

El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado; igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezca la presente ley.

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro con sujeción a la presente ley.

Artículo 6. Corresponde a la sociedad y a la familia, colaborar con el Estado en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y del cumplimiento de su función social. Particularmente velarán porque el Estado garantice que no exista, en el ingreso a la educación, en el ascenso a los niveles, en

los grados y demás actividades escolares del sistema educativo y demás procesos formativos, sin perjuicio de los requisitos académicos, discriminación por razones económicas, de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica o por características físicas, sensoriales, mentales o psíquicas.

Artículo 10. Los padres de familia tendrán derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En las instituciones educativas del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Artículo nuevo (podrá ser el 13 del proyecto). La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 23. Para el logro de los objetivos propuestos en la educación básica (primaria y secundaria) son obligatorias las siguientes áreas:

Pliego de modificaciones...

1. Lengua castellana; y también la lengua materna en los grupos étnicos con tradición lingüística propia.
2. Matemáticas.
3. Ciencias naturales (debe incluir educación sexual y comportamiento humano).
4. Estudios sociales: Historia, Constitución Política, Instituciones Políticas e Instrucción Cívica.
5. Geografía física y humana.
6. Lenguas extranjeras.
7. Educación en tecnología.
8. Educación artística y musical.
9. Educación física, recreación y deportes.
10. Educación ética y en valores humanos.

Artículo 25. Para el logro de los objetivos de la educación media serán obligatorias las siguientes áreas:

Primer grupo:

1. Ciencias naturales: física, química, biología.
2. Tecnología.
3. Matemáticas.

Segundo grupo:

1. Ciencias Políticas, Constitución Política y Relaciones Internacionales.
2. Estudios sociales: Historia de Colombia e Historia Universal Contemporánea, Geografía política y económica, Historia latinoamericana.
3. Ciencias económicas: Fundamentos de economía y de desarrollo económico.

Tercer grupo:

1. Literatura y creación literaria.
2. Lenguas extranjeras.
3. Apreciación y creación artística.

Cuarto grupo:

1. Filosofía, ética e historia de la filosofía.
2. Educación física, recreación y deporte.
3. Educación sexual y comportamiento humano.

Artículo 36. El Ministerio de Educación Nacional fomentará programas no formales de educación de adultos, en coordinación con diferentes entidades estatales y privadas, prioritariamente para el sector rural.

Artículo 43. Las instituciones educativas que en la actualidad ofrecen educación especial seguirán atendiendo los requerimientos de las personas con necesidades educativas especiales y deberán desarrollar procesos de integración.

Artículo 44. Las Juntas Departamentales de Educación y la Junta del Distrito Capital de Santafé de Bogotá designarán las instituciones educativas que tendrán a su cargo la atención de las personas con necesidades educativas especiales, teniendo en cuenta las condiciones para una cobertura adecuada.

Las instituciones educativas asignadas para atender a las personas con necesidades educativas especiales recibirán las asignaciones presupuestales necesarias y serán dotadas con el personal docente y profesional especializado, y con recursos físicos y didácticos aptos.

Artículo 45. La integración social y académica deberá ser un objetivo permanente de la educación en las instituciones designadas para atender a las personas con necesidades educativas especiales. En todo caso, el proceso de rehabilitación estará encaminado a capacitar al educando en las competencias cognitivas y socio-afectivas, de tal manera que le evite traumas en la formación integral y haga posible su incorporación a las aulas regulares.

Artículo 54. La duración de los programas de pregrado para formación de docentes no podrá ser inferior a cinco años académicos, los cuales deberán incluir la práctica docente integral dirigida por la respectiva unidad académica.

Artículo 56. Para ejercer la docencia se requiere título de licenciado o de maestro bachiller impartido por una universidad o institución profesional de educación superior o las normales y estar vinculado al escalafón nacional docente.

Parágrafo. Las Juntas de Educación, de conformidad con la reglamentación que expida el presidente de la República, y teniendo en cuenta la especialidad de cada docente, reubicarán progresivamente a los licenciados que laboran en primaria y que no tienen formación en este nivel.

Artículo 57. Para el ejercicio de la docencia en educación preescolar, primaria, educación técnica o educación especial, se requiere el título de licenciado en preescolar, primaria, técnica o especial. La formación del docente en primaria será integral y el título de licenciado correspondiente deberá especificar el énfasis en un área de conocimiento. El título de educación secundaria y media especificará el área académica de enseñanza.

Parágrafo. Quienes posean título profesional en ciencias básicas, historia, geografía, lingüística, literatura o filosofía requieren, además del título profesional, un año de estudios pedagógicos en una unidad responsable de la formación de educadores.

Artículo 61. Los bachilleres que hayan ejercido como educadores durante un período no menor de dos años y que a la fecha de promulgación de la presente ley no posean título que les permita escalafonarse y estén ejerciendo la docencia, tendrán un período de dos años para obtener el título de bachiller pedagógico para inscribirse en el escalafón nacional docente. Las Secretarías de Educación

Pliego de modificaciones...

organizarán diferentes mecanismos para facilitar la obtención de este requisito de ascenso.

Artículo 70. Para efectos de la presente ley, los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, podrán asumir las funciones fijadas para los departamentos o establecer convenios para el manejo del situado fiscal que les corresponde con destino a educación.

El municipio que organice los sistemas de planeación, de información y de pedagogía; que demuestre eficiencia y eficacia institucional; que demuestre que está realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación sin escalafón o docentes por fuera de las respectivas plantas, podrá solicitar a la Junta Departamental con autorización de la Junta Municipal, la facultad para nombrar a los funcionarios docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales que laboren en el municipio, previo cumplimiento de los requisitos legales para nombramiento.

Parágrafo 1. El Ministerio de Educación Nacional definirá técnica y operativamente los sistemas de planeación, de información y de pedagogía a los que se refiere este artículo.

El Distrito Capital tendrá, además de sus funciones, las establecidas para los municipios.

Parágrafo 2. El FER departamental deberá abrir subcuentas especiales para la administración de los recursos para educación de cada uno de los municipios que se acojan a lo establecido en este artículo. En todo caso, los recursos del situado fiscal y los recursos que aporten los departamentos y municipios se girarán a través del FER departamental.

Artículo 73. En cada uno de los departamentos y en el Distrito Capital se establecerá una Junta de Educación con las siguientes funciones:

- Adoptar para el departamento y el Distrito las políticas, objetivos, metas y planes de acuerdo con los de carácter nacional y de conformidad con la Constitución Política y la presente ley;

- aprobar el currículo que presenten las instituciones educativas bajo su jurisdicción, individualmente o por grupos de instituciones, ajustado a los criterios establecidos por la presente ley, previo estudio y recomendación de la Secretaría de Educación;

- aprobar las plantas de personal docente y administrativo estatal, para las instituciones educativas de su respectiva jurisdicción, con base en las solicitudes presentadas por las Juntas Municipales de Educación, y con ajuste a los recursos presupuestales;

- autorizar el nombramiento del personal docente y administrativo de la educación estatal;

- autorizar los traslados del personal docente y administrativo entre municipios del departamento respectivo;

- aprobar planes de profesionalización, especialización, actualización y perfeccionamiento para el personal docente y administrativo, que presente la Secretaría de Educación;

- aprobar la distribución del presupuesto del sector educativo, de conformidad con los planes establecidos, y los acuerdos mensuales de gastos;

- fijar el calendario escolar, para las instituciones educativas del departamento.

Parágrafo 1. El presidente de la República expedirá el reglamento para el funcionamiento de las juntas de educación.

Artículo 76. La Secretaría de Educación Departamental o del Distrito Capital, ejercerán las siguientes funciones:

De políticas y planeación:

- Diseñar los planes educativos, orientar su ejecución, evaluar y controlar sus resultados, en concertación con los municipios;

- asesorar a los municipios en el diseño y desarrollo de sus políticas y planes educativos;

- proponer, para decisión de la Junta, la asignación de plantas de personal y recursos físicos, previo estudio de las solicitudes presentadas por las Juntas Municipales de Educación.

Curriculares y pedagógicas:

- Asesorar a los municipios y a las instituciones en asuntos curriculares y pedagógicos;

- ejercer la inspección y vigilancia a los municipios en asuntos curriculares y pedagógicos;

- fomentar programas de investigación en educación;

- estudiar y recomendar para la aprobación de la Junta las propuestas curriculares presentadas por las instituciones educativas;

- identificar, probar, adoptar y difundir innovaciones curriculares y pedagógicas;

- poner en ejecución, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, los instrumentos de evaluación de la educación.

De logística:

- Coordinar programas de profesionalización y especialización, actualización y perfeccionamiento del personal docente y administrativo, de conformidad con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y las Juntas Departamentales y la Junta Distrital de Educación;

- asesorar a los municipios para la construcción y dotación de las instituciones educativas, teniendo en cuenta las recomendaciones del Ministerio de Educación Nacional;

Pliego de modificaciones...

— cuantificar los recursos financieros, según los planes, programas y necesidades de recursos humanos y físicos.

De ejecución:

— preparar los decretos de traslado entre municipios, previa solicitud o visto bueno de los respectivos alcaldes y decretos de nombramiento del personal docente y administrativo de la educación estatal;

— estudiar el currículo que presenten las instituciones educativas bajo su jurisdicción, individualmente o por grupos de instituciones, ajustado a los criterios establecidos por la presente ley;

— estudiar solicitudes de traslado entre municipios, previa solicitud o visto bueno de los respectivos alcaldes del personal docente y administrativo de la educación estatal;

— evaluar el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 70 y presentar el respectivo informe a la Junta Departamental para su aprobación;

— solicitar al Ministerio de Educación Nacional los traslados del personal docente y administrativo entre departamentos y entre éstos y el Distrito Capital;

— administrar sus recursos internos y realizar el control interno.

De control normativo:

— cumplir y hacer cumplir las normas en materia de educación;

— preparar los acuerdos para la imposición de sanciones a las instituciones educativas, previo concepto de la respectiva Junta Municipal de Educación;

— preparar los estudios, para la fijación de matrículas y pensiones por parte del Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con la canasta educativa.

Artículo 86. La Junta Municipal de Educación organizará la dirección y administración de la educación y del personal docente y administrativo, por intermedio de la Secretaría de Educación Municipal, donde la hubiere, y de los directores de núcleo.

Artículo 100. Los Departamentos y Distritos que a la vigencia de 1992 hayan invertido en educación una cuantía superior al 15% de su presupuesto ordinario, recibirán el apoyo financiero de la nación para cofinanciar los gastos que realicen en educación.

Estos Departamentos y Distritos recibirán de la nación, anualmente en pesos constantes, una suma equivalente al excedente entre el 15% y el gasto efectuado en educación para la vigencia fiscal de 1992.

Los Departamentos y Distritos que en la misma vigencia fiscal hayan invertido en educación menos del 15% de su presupuesto ordinario, incrementarán su aporte hasta alcanzar este porcentaje, siempre y cuando las metas de cobertura establecidas en el Plan de Desarrollo así lo exijan.

En todo caso, los departamentos y distritos, invertirán en educación no menos del 15% de su presupuesto ordinario, hasta tanto logren los índices de cobertura establecidos. Para alcanzar este porcentaje, se establecerá un programa gradual aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, aplicable en todo caso en un período que no exceda de cinco años.

Artículo 116. El presidente de la República reglamentará la evaluación, las funciones de los directivos docentes y de la eficiencia profesional de éstos y de los demás educadores, establecida en el Estatuto Docente.

Artículo 119. El gobierno nacional a partir de 1994, destinará anualmente para textos y materiales educativos para uso de los estudiantes de las instituciones educativas del Estado no menos del equivalente a una quincena de salarios de los docentes oficiales. Este dinero se distribuirá entre los departamentos, distritos y municipios de acuerdo con la reglamentación del gobierno nacional. Los rectores y directores de grupo serán los encargados de su distribución.

Las asociaciones de padres de familia controlarán el cumplimiento de esta norma de acuerdo con la reglamentación que el gobierno nacional expida para el efecto.

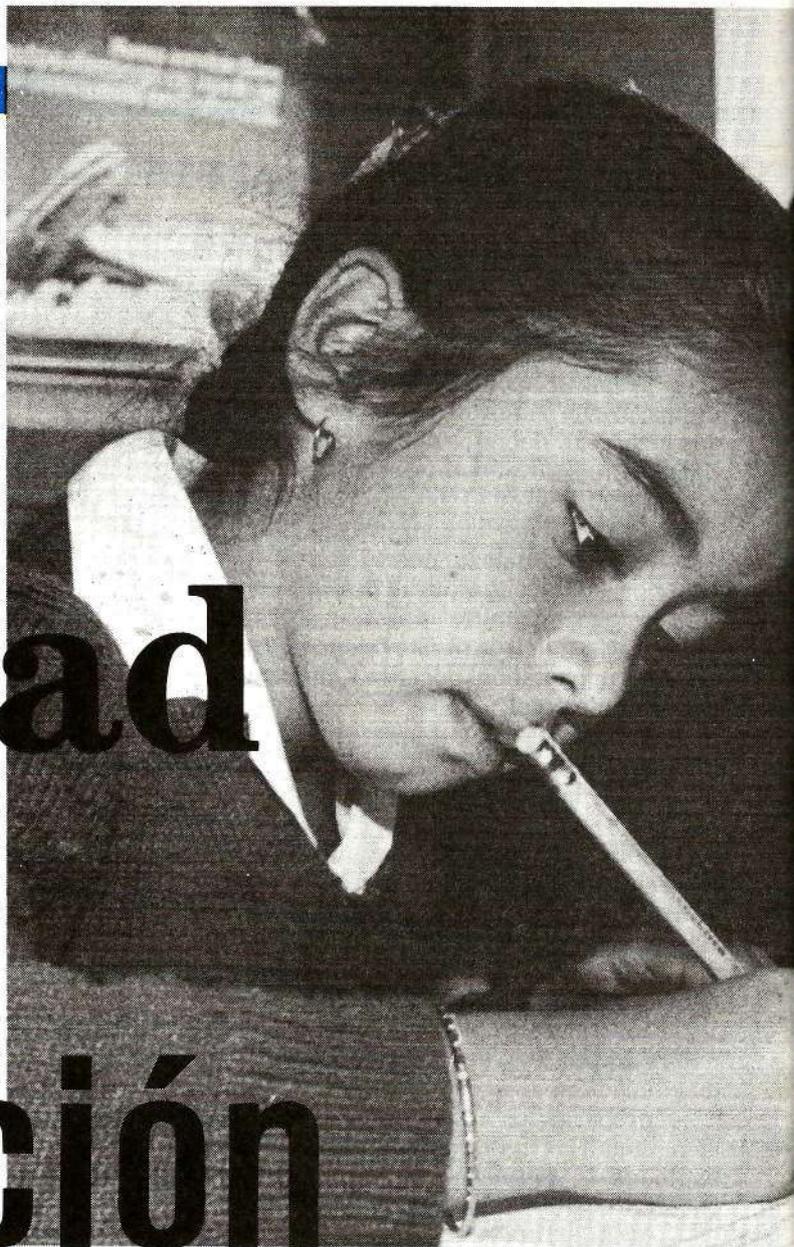
Parágrafo. Los hijos de los docentes al servicio del Estado, tendrán prelación para el ingreso a instituciones educativas del Estado, de educación básica, de educación media, de educación técnica, de educación superior, exonerados del pago de matrículas y pensiones, siempre y cuando cumplan los demás requisitos exigidos por las respectivas instituciones educativas. De iguales derechos gozarán los hijos de los docentes pensionados por el Estado en gracia a sus servicios a la educación oficial.

Se elimina el artículo 124.

Santafé de Bogotá, D.C. febrero 9 de 1993.

Comité Ejecutivo
Federación Colombiana
de Educadores
(FECODE)

La Calidad de la educación



El presente artículo hace parte del estudio “Calidad de la educación secundaria”, elaborado por Mauricio Alviar y Doris Polanía para FEDESARROLLO.

Los autores examinan la calidad de la educación desde la perspectiva de los docentes (relación alumnos-docentes, evolución del escalafón, motivación salarial y situación laboral) y los indicadores de calidad de la educación secundaria.

Su conclusión es tajante: ha habido un deterioro relativo en la educación secundaria en el país a partir del segundo quinquenio de los 80. Ese deterioro ha sido más importante en el sector oficial que en el privado. Como el aumento en la cobertura en este nivel educativo ha sido fundamentalmente de carácter oficial, puede decirse que dicho aumento se ha logrado sacrificando calidad.

El deterioro en la calidad de la educación secundaria es un precio que el país está pagando por la reducción del esfuerzo estatal en esta materia. En efecto, según se señala en indicadores sobre gasto social en esta misma revista, la participación del gasto en educación como proporción del PIB nacional, ha venido decreciendo sistemáticamente desde 1984, hasta situarse, en 1990 en un pobre 2.5% del PIB.

La calidad, ¿un problema de cantidad?

1. Estabilidad de la relación alumnos-docente

El comportamiento de la relación del número de alumnos por cada docente puede indicar escasez de profesores cuando éstos crecen menos rápido que el número de alumnos matriculados o exceso, cuando, al contrario, se da un crecimiento mayor de éstos frente al de los alumnos. Un excesivo número de alumnos por docente afecta negativamente la calidad del proceso educativo. Al parecer ese no es el caso de Colombia. La relación alumnos-docente en nuestro país está muy cercana a los estándares internacionales y ha permanecido estable en los últimos años. Países como Chile, Argentina, México, Honduras y Costa Rica presentan una relación cercana a 30 alumnos por docente, cifra considerada aceptable por la UNESCO.

Así, para el nivel de primaria la relación es de 29 alumnos por docente. En los primeros cuatro años de la década de los ochenta se ubicó en 31 y luego pasó a 29 entre 1984 y 1990. Si se observa la misma relación entre educación pública y privada, se tiene en el sector privado una relación ligeramente inferior, 29 contra 30 en el sector oficial en 1990.

En secundaria ocurre algo similar. La relación es estable ubicándose alrededor de 19 alumnos por docente. La educación oficial secundaria registra una relación levemente superior a la del sector privado como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1
RELACION ALUMNOS-DOCENTE EN EDUCACION
PRIMARIA Y SECUNDARIA
1980-1990

Años	Total	Primaria		Total	Secundaria	
		Oficial	No ofic.		Oficial	No ofic.
1980	31.1	31.9	27.0	21.2	21.9	20.4
1981	31.1	31.5	28.9	21.1	21.4	20.7
1982	31.7	31.9	30.6	20.9	21.4	20.2
1983	31.8	32.2	29.0	18.7	21.5	15.8
1984	29.6	30.0	27.5	18.9	18.3	19.8
1985	29.7	29.8	28.8	19.9	20.1	19.6
1986	29.7	29.6	30.1	19.0	18.7	19.4
1987	29.8	29.8	29.6	19.9	20.3	19.2
1988	29.8	30.0	29.2	19.9	20.4	19.1
1989	29.9	30.1	28.9	19.8	20.4	19.0
1990	29.9	30.2	28.7	19.9	20.6	18.8

Fuente: Ministerio de Educación. OPSE. División de Estadística.

Se puede decir entonces que la calidad de la educación en Colombia no se ha visto afectada por la evolución del número de docentes. Debe ser claro



En esta oportunidad se analiza el problema de la calidad de la educación visto desde la perspectiva de los docentes en lo que se refiere a su cantidad (relación alumnos-docente), a algunas de sus características —la evolución de las diferentes categorías del escalafón y nivel educativo— a su motivación salarial —las remuneraciones— y a la situación laboral de los educadores.

Es preciso destacar la importancia del reciente censo Nacional de Docentes, realizado por el Ministerio de Educación Nacional en 1991, del cual se toma buena parte de la información utilizada en este artículo. Sin embargo, es importante llamar la atención sobre la consistencia de las cifras arrojadas por el Censo, en particular al desagregar por departamentos.

En algunos casos se han observado diferencias significativas respecto de las cifras que se tenían antes del Censo.

que la relación alumnos-docente se refiere a los estudiantes matriculados y por tanto no habla de la cobertura del sistema. Es decir, el indicador puede reflejar problemas de calidad pero no de cobertura. En este sentido, una relación alumnos-docente aceptable, como la que registra Colombia, no quiere decir que el número de docentes sea el óptimo. Por el contrario, se sabe que en secundaria el país presenta problemas serios de cobertura, en particular en el sector rural. Así mismo, esta relación habla sólo de promedios nacionales. En el país hay diferencias importantes cuando esta relación se desagrega por regiones y por zonas, lo cual deja ver que los docentes no siempre se ubican en donde más se necesitan. Este es uno de los puntos críticos de asignación de recursos que enfrenta la educación.

2. ¿Quién ha asumido las nuevas necesidades?

Si la relación alumnos-docente ha permanecido estable y la planta de profesores a cargo de la nación está "congelada"¹ desde 1980, entonces las necesidades del sector educativo en materia de número de docentes han sido suplidas en buena medida por nuevas formas de contratación, tales son los nombramientos temporales, que pueden estar afectando la calidad de la educación, como se verá más adelante.

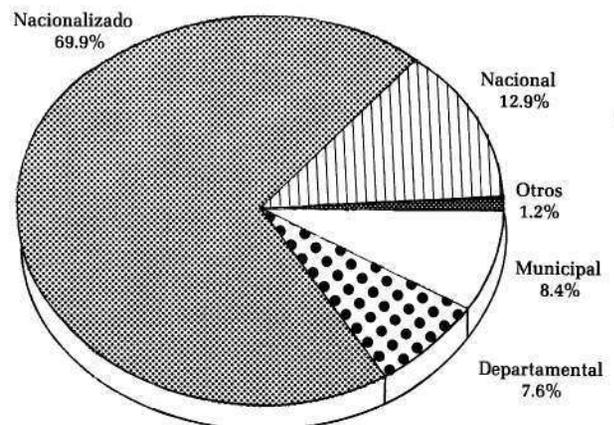
Existen cuatro clases de docentes según su contratación. Los *nacionales*, que son los educadores nombrados directamente por el Ministerio de Educación Nacional y su remuneración ha estado a cargo de la nación; los *nacionalizados*, que en un comienzo fueron nombrados por los departamentos, municipios, intendencias, comisarías y el Distrito de Bogotá, pero a partir de la Ley de Nacionalización en 1975 fueron asumidos por la nación; los *departamentales*, nombrados con posterioridad a la Ley de Nacionalización y cuya remuneración está a cargo de las finanzas departamentales y, finalmente, los *municipales*, nombrados de la misma manera que los departamentales, pero con remuneraciones a cargo de las finanzas municipales.

En la Gráfica 1 se observa la participación del número de docentes según la clase. Aquellos nacionalizados representan más de las dos terceras partes del total (69.9%). Así mismo, es destacable que los docentes nombrados por fuera del presupuesto de la nación representan alrededor del 16%, entre departamentales y municipales. La razón de esta alta participación radica en el "congelamiento" de la planta de personal docente nombrado por la nación a partir de 1980. En consecuencia, las entidades territoriales (departamentos, municipios y el Distrito de Bogotá) han tenido que suplir las necesidades del sector educativo, tanto las justificadas como las no justifi-

cadas, al hacer nombramientos con cargo a sus finanzas.

No en pocos casos estos nombramientos han tenido consecuencias negativas sobre la calidad puesto que, por una parte, se han hecho de manera poco técnica y más bien política, afectando no sólo el presupuesto de la entidad territorial contratante, sino también la calidad del proceso educativo. Para citar dos ejemplos: en el departamento del Huila, el número de docentes departamentales representa el 20% del total de los mismos y cada vez sus remuneraciones pesan más en el presupuesto departamental, lo cual genera presión ante los Ministerios de Educación y de Hacienda para que estos educadores sean nacionalizados. El caso del Distrito Capital es alarmante; en este año se hicieron más de 1.800 nombramientos de educadores con cargo a las finanzas distritales. De otra parte, puesto que los niveles educativos y de permanencia de quienes son nombrados van contra la calidad.

Gráfica 1
CLASE DE EMPLEADOS DOCENTES 1991



Fuente: Censo Nacional de Docentes. Ministerio de Educación.

Características de los docentes

1. Nivel educativo y clase de docente

La secundaria es el nivel educativo que predomina en los docentes, excepción hecha de los nacionales que presenta una alta proporción (52.4%) con estu-

1. Ello no es del todo cierto, por ejemplo, los docentes oficiales de la educación secundaria pasaron de 63.949 en 1985 a 69.916. El incremento porcentual en Primaria es menos importante.

dios universitarios (Cuadro 2). Es importante destacar que los nacionalizados, los cuales representan el 69% del total de docentes, tienen una alta concentración en el nivel secundario (53.6%) contra 37.7% con estudios universitarios.

Resulta preocupante el bajo nivel educativo de los docentes contratados por los municipios, lo cual está mostrando que los municipios han tratado de suplir la falta de docentes, al sacrificar la calidad. En efecto, el 78.7% se ubica en el nivel secundario de estudios y sólo el 10.9% tiene estudios universitarios (Cuadro 2).

2. Escalafón y clase de docente

Un punto de importancia en el análisis del comportamiento de los docentes es el que tiene que ver con el escalafón. Vale la pena recordar que un mayor grado en el escalafón supone, de manera general, una mayor experiencia y una más alta preparación pedagógica.

En Coyuntura Social número 2, se mostró cómo los docentes de diez departamentos habían evolucionado en las categorías del escalafón². Así, entre 1984 y 1988 los ubicados en octava categoría pasa-

ron de 10.281 a 14.131. De la misma manera, la categoría novena pasó de 3.668 docentes en 1984 a 8.294 en 1988. De ahí en adelante, hasta la categoría catorce, los ascensos en el escalafón presentan crecimientos significativos. Las implicaciones de estos ascensos han sido fundamentalmente de carácter financiero, dado que el aumento en el escalafón supone un aumento salarial, y no necesariamente se han traducido, como debería esperarse, en aumentos en la calidad de la educación.

El 61.2% de los educadores nacionalizados se ubica a partir de la séptima categoría en adelante y presentan la mayor participación en la categoría octava (20%). Igualmente, los docentes nacionales se ubican en su mayoría (76%) desde la séptima categoría en adelante. Resulta preocupante que los educadores contratados por los municipios registran un porcentaje muy alto (65.3%) sin escalafón, lo que puede hacer pensar en la precariedad de sus remuneraciones y en su escasa formación académica (Cuadro 3).

2. Para mayor ilustración véase *Coyuntura Social* No. 2. Indicador de Educación. FEDESARROLLO-Instituto SER, Bogotá, mayo de 1990.

Cuadro 2
CLASE DE EMPLEADOS SEGUN NIVEL EDUCATIVO. DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES
(Porcentajes)

Clase de empleado	Nivel educativo								Total
	Prima.	Secund.	Tecnolog.	Interm.	Univers.	Especial.	Doctora.	No inf.	
Nacional	0.7	29.8	2.1	1.8	52.4	3.8	0.3	9.1	100.0
Nacionalizado	0.4	53.6	1.6	1.3	37.7	1.1	0.1	4.2	100.0
Departamental	0.4	48.1	2.7	2.0	40.3	1.0	0.1	5.4	100.0
Municipal	1.5	78.7	1.9	1.6	10.9	0.9	0.0	4.4	100.0
Otro	1.5	74.4	1.1	1.5	12.8	0.5	0.1	8.2	100.0
Total	0.5	52.5	1.8	1.4	37.2	1.4	0.1	5.0	100.0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. *Avances del Plan de recursos humanos y del Censo de maestros y funcionarios del sector educativo.*

Cuadro 3
CLASE DE EMPLEADOS SEGUN GRADO DE ESCALAFON. DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES

Clase de empleado	Grado en el escalafón							Total
	Sin escal.	1 a 6	7	8	9	10 a 12	13 y 14	
Nacional	8.8	15.2	6.8	10.8	9.2	39.1	10.2	100.0
Nacionalizado	4.3	34.5	8.5	20.1	8.3	21.8	2.5	100.0
Departamental	25.8	30.2	16.0	11.1	5.8	9.9	1.2	100.0
Municipal	65.3	25.9	5.5	1.5	0.6	1.0	0.2	100.0
Otro	67.0	21.7	7.2	1.8	0.6	1.5	0.2	100.0
Total	12.4	30.8	8.6	16.4	7.5	21.1	3.2	100.0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. *Avances del Plan de recursos humanos y del Censo de maestros y funcionarios del sector educativo.*

La situación de los docentes municipales cobra importancia en el marco de la descentralización y la responsabilidad que tienen los municipios al asumir la prestación del servicio de la educación. No debe sacrificarse la calidad por ganar en cantidad, como parece estar ocurriendo en la contratación directa por parte de las entidades territoriales.

3. Escalafón y nivel educativo

No necesariamente la mayor cantidad de docentes en las categorías superiores del escalafón implica mayor nivel educativo de los mismos. Esto puede demostrarse en la medida en que los educadores con bajos niveles de educación (primaria y secundaria) presentan participaciones bastante considerables en las categorías altas del escalafón (Cuadro 4). En efecto, el 49.8% de los docentes con primaria se ubican de la sexta categoría en adelante. En secundaria lo hace el 47.5%.

Según las cifras, es posible afirmar que los ascensos en el escalafón en los últimos años han respondido fundamentalmente al tiempo de permanencia del docente en la enseñanza, pero no han significado aumentos en su nivel educativo formal. Faltaría ver si los cursos de capacitación recibidos han ayudado a su formación. La forma de validación y de escogencia de estos cursos hacen dudar de un impacto positivo en tal sentido.

4. Permanencia de los docentes

El Censo de Docentes arroja cifras que además de novedosas, resultan interesantes. El Cuadro 5 presenta el grado de estabilidad laboral en el sector

educativo. Es realmente sorprendente observar cómo en el grupo de los docentes nacionalizados, el 56% lleva más de 15 años en el sector educativo y si se agregan los de más de diez años, el porcentaje se ubica en 79%. Esto deja ver la altísima continuidad que existe en la docencia, lo cual ofrece bondades como desventajas, tal es el caso de la dificultad para introducir innovaciones. Por otro lado, se ha producido un efecto estabilizador que introdujo el Estatuto Docente y que explica en buena medida los ascensos en el escalafón, fundamentados prácticamente sólo en el tiempo de servicio; desde una perspectiva futura, las implicaciones financieras sobre pensiones que se darán en el sector, en el cual hasta ahora se empiezan a proveer los Fondos respectivos.

Aún quedan varios factores por estudiar detenidamente, tales como es el proceso de formación de los docentes, tanto a nivel de secundaria (Bachillerato Pedagógico) como a nivel superior (Licenciatura). En el primer caso, un estudio realizado por FEDESARROLLO³ sobre la calidad de la educación secundaria en Colombia muestra resultados poco favorables respecto del desempeño del Bachillerato Pedagógico cuando se observan los resultados de las pruebas del ICFES. En relación con la Licenciatura también se han formulado fuertes críticas, incluso alguna de ellas apunta a suprimir esta modalidad en la educación superior. Lo cierto es que todavía, a pesar de tener un mayor número de docentes licenciados, la calidad de la educación básica en Colombia no da señales de estar mejorando.

3. Alviár, Mauricio, Polanía, Doris. "Calidad de la Educación Secundaria en Colombia". FEDESARROLLO. Bogotá, diciembre de 1991.

Cuadro 4
CATEGORIAS DE ESCALAFON Y NIVEL EDUCATIVO. DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES
(Porcentajes)

Categoría de escalafón	Nivel educativo								
	Primaria	Secund.	Tecnolog.	Interm.	Univers.	Especial.	Doctora.	No. inf.	Total
Sin escalafón	30.3	17.9	16.0	15.6	3.5	6.1	3.3	31.8	13.9
1 a 6	25.1	48.1	41.1	37.6	6.4	12.0	5.0	19.0	30.3
7	6.0	7.5	10.0	8.4	10.2	4.3	1.7	5.5	8.3
8	10.4	17.8	12.0	11.4	15.2	9.1	7.0	8.1	15.7
9	4.0	2.4	6.1	7.1	14.9	8.5	2.9	4.1	7.1
10 a 12	16.4	5.3	13.2	17.5	44.3	38.0	41.7	18.8	20.8
13 y 14	5.2	0.4	1.4	2.1	5.3	21.9	38.0	12.3	3.4
No informa	2.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.1	0.4	0.4	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. *Avances del Plan de recursos humanos y del Censo de maestros y funcionarios del sector educativo.*

Cuadro 5
CLASE DE EMPLEADOS SEGUN AÑOS DE SERVICIO EN EL SECTOR EDUCATIVO
DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES (Porcentaje)

Clase/empleados	Años de servicio en el sector educativo							No. inf.	Total	Años prom.
	Menos 2	2 a 5	5 a 10	10 a 15	15 a 20	20 a 25	Más 25			
Nacional	6.1	7.0	12.5	22.6	23.9	11.8	9.9	6.2	100.0	14.5
Nacionalizado	2.7	4.8	8.8	23.4	24.3	16.1	15.6	4.3	100.0	16.7
Departamental	21.7	26.1	16.8	11.9	4.5	3.0	3.3	12.6	100.0	7.2
Municipal	33.5	28.0	11.1	5.0	1.7	0.6	0.7	19.4	100.0	4.2
Otro	28.8	31.6	10.5	3.6	2.0	0.8	0.7	22.0	100.0	4.3

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. *Avances del Plan de recursos humanos y del Censo de maestros y funcionarios del sector educativo.*

Remuneración de los docentes

En algunos sectores se ha sostenido que las remuneraciones de los docentes no corresponden con las características y especificidades de su trabajo; que están siendo afectados en mayor medida que otros funcionarios públicos por los rigores de la inflación y en consecuencia la capacidad de compra de sus salarios se ha venido reduciendo en los últimos años.

El Cuadro 6 muestra las remuneraciones (asignación básica) de los docentes para algunas categorías del escalafón. Es notoria la reducción en términos reales, en particular a partir de 1987, luego de haber registrado una leve recuperación entre 1985 y 1986. Sin embargo, es importante observar con cuidado las cifras del Cuadro 6, pues debe tenerse en cuenta que los ascensos en el escalafón producen una compensación de la caída en la asignación básica. Tales

ascensos se producen en promedio una vez cada dos años aproximadamente, lo cual representa puntos adicionales de salario y hace entonces que se supere el índice de inflación y haya así crecimientos reales positivos.

Una situación similar se observa en las remuneraciones de los funcionarios públicos docentes. Si se observa el salario real promedio en el sector público (remuneración total sobre número de empleados públicos), se puede apreciar también una leve caída en términos reales (Gráfica 2).

Por otra parte, es importante insistir en que el Gasto Público Social en educación ha caído en términos reales en los últimos cinco años⁴. Al respecto

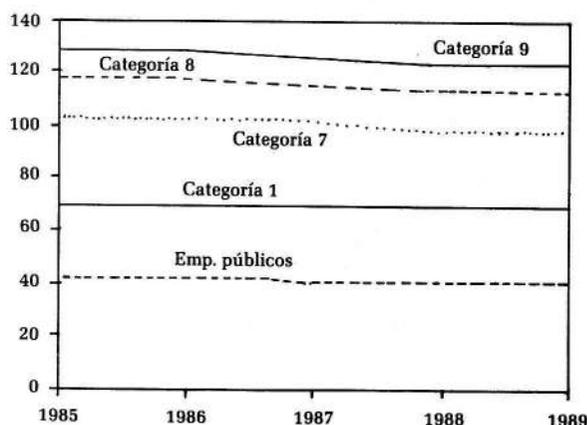
4. Véase *Coyuntura Social* No. 6. Indicador de Gasto Social. FEDESARROLLO-Instituto SER. Bogotá, junio 1992.

Cuadro 6
PERSONAL DOCENTE. ASIGNACION BASICA
MENSUAL POR ESCALAFON
(1985-1989)

Categoría	(\$ Constantes dic. 1990=100)				
	1985	1986	1987	1988	1989
A	54.925	55.411	54.963	53.589	53.144
1	67.251	67.838	67.288	66.027	65.453
5	84.222	84.960	83.587	80.885	80.212
7	102.204	103.103	100.605	97.412	96.559
8	116.811	117.825	114.969	111.269	110.324
9	129.868	131.008	127.833	123.706	122.634
14	271.190	273.554	260.306	243.823	241.694
Sueldo promed. emp. púb.	41.210	42.001	40.726	40.654	40.105

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Gráfica 2
PERSONAL DOCENTE ASIGNACION BASICA
MENSUAL 1985-1989



puede decirse que esa caída del monto total del gasto no necesariamente afecta las remuneraciones de los docentes. Al desagregar dicho gasto, pueden encontrarse otras explicaciones, tales como una sustituibilidad en la contratación, una caída del gasto en educación superior y reducciones en la inversión del sector educativo.

Elementos que intervienen en el concepto de calidad

Sin pretender desarrollar una amplia discusión sobre lo que significa calidad en educación, vale la pena señalar que no existe unidad de criterios en los enfoques que se utilizan para definirla. En algunos casos se la relaciona con el nivel académico de los docentes y con la disponibilidad de textos y materiales pedagógicos. En otros, se concentran en el análisis de los métodos pedagógicos y de los contenidos de los programas de estudio.

Independientemente del enfoque utilizado para abordar el problema de la calidad, resulta igual de frustrante no poseer educación, poseerla incompleta, o en condiciones deficientes. Ambas situaciones actúan contra el desarrollo endógeno de la ciencia y la tecnología. Cuando se habla del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el contexto de la apertura económica y la modernización de la estructura productiva del país, no podemos dejar de referirnos a la ausencia de una mentalidad investigadora cuya formación no puede separarse del proceso educativo.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología, como punto de partida para calificar la calidad del modelo educativo, puede resultar muy útil, ya que permite considerar tres áreas que son integrantes y fundamentales en el proceso educativo: los conocimientos, las destrezas y las aptitudes.



De ahí la importancia de convertir en un propósito nacional la asimilación, ampliación, creación y aplicación de conocimientos científicos que alimenten la ciencia y la tecnología con los cuales el país pueda enfrentar los retos de la apertura económica. Obviamente, esto implica la formación de los estudiantes en el espíritu de la investigación a través de la renovación de métodos y contenidos.

En este sentido, aunque en forma muy vaga e imprecisa, parece haber consenso en que la educación debe proporcionar al estudiante determinados conocimientos y desarrollar habilidades y destrezas que faciliten su incorporación a la comunidad, de la cual hace parte. Es decir, "capacitarlo directa o indirectamente para realizar un trabajo productivo, proveerlo de algunos elementos que le permitan su participación activa y crítica como ciudadano y adquirir determinados valores que le faciliten un desenvolvimiento aceptable en sus actividades cotidianas, acorde con determinados parámetros sociales"⁵.

Frente a ello, reviste especial importancia resolver los problemas de calidad que presenta la educación del país, tanto en primaria como en secundaria. Dado el nuevo modelo de desarrollo, el Estado debe tener como prioridad en materia educativa el mejoramiento de la calidad de la educación para afrontar el reto de un mercado laboral más dinámico.

El estudio sobre calidad de ésta debe incluir varios aspectos, tales como las características propias de los programas educacionales, los procesos y los productos, así como su acercamiento a patrones de valor, utilidad, mérito, etc., en sí mismos independientes.

No pueden desconocerse tampoco las condiciones de vida de la población, aunque éstas sean de carácter exógeno al proceso educativo. Este elemento actúa en forma determinante a la hora de calificar los resultados del mismo. En efecto, los hijos de padres de altos ingresos, alto nivel educativo y ocupacional, tienden a aprender mejor; tienen acceso a libros, viajes, conocimientos académicos de sus padres y a muchas otras condiciones favorables. En consecuencia, la escuela debe suplir a la población de ingresos medios y bajos lo que la familia no está en capacidad de ofrecer y para ello debe contar con las mejores características académicas y pedagógicas, no sólo en cantidad sino en calidad.

Al respecto, en los indicadores de Educación presentados en la *Coyuntura Social* No. 2, se hace referencia a los resultados de las pruebas del ICFES al comparar diferentes niveles socioeconómicos con la naturaleza de los planteles, esto es, oficiales y privados. Allí se muestra cómo los colegios de alto rendimiento académico del sector privado están asociados a los estudiantes de mayores ingresos y

los de baja calidad a tener estudiantes con bajos ingresos. Por su parte, en el sector oficial, las diferencias en los estratos socioeconómicos en las categorías de rendimiento son menos marcadas y a su vez la calidad de la educación resulta más homogénea.

El indicador de calidad de la educación que aquí presentamos es una medida indirecta obtenida a través de los resultados de los exámenes de Estado o pruebas del ICFES. Estas pruebas ayudan a evaluar el proceso educativo en un momento dado y a mirar su evolución en el tiempo. No obstante, frente a la discusión anterior, el mismo tiene algunas limitaciones que vale la pena destacar: en primer lugar que las pruebas del ICFES tienden a privilegiar más que la capacidad de razonamiento, las aptitudes para enfrentar las pruebas de escogencias múltiple y la información propia de la memoria. No sucede lo mismo con las áreas de destrezas y aptitudes cuya evaluación exige preguntas abiertas y respuestas amplias; de otro lado, no se incluye aquí información por estrato socioeconómico de los estudiantes en los distintos establecimientos educativos, por lo que los resultados obtenidos por plantel no pueden atribuirse en su totalidad a variables endógenas del sistema.

Aspectos metodológicos

El indicador presenta los rendimientos obtenidos por los colegios para la década 1981-1990. En cada año se considerarán los exámenes de Estado de los estudiantes que aspiran ingresar a la educación superior en ese momento. Para cada colegio se realiza una prueba de hipótesis para establecer si su promedio es estadísticamente igual, superior o inferior al promedio nacional. De esta manera se ubica en las siguientes categorías de rendimiento:

- Alto: Colegios que estadísticamente son superiores al promedio nacional.
- Medio: Colegios que estadísticamente son iguales al promedio nacional.
- Bajo: Colegios que estadísticamente son inferiores al promedio nacional.

La forma como se clasifican los colegios en cada categoría de rendimiento está dada por el proceso de construcción de intervalos de confianza.

Para todas y cada una de las pruebas se informa un puntaje en una escala estándar que varía aproximadamente entre 20 y 80 puntos. La escala estándar es una escala de unidades iguales, que tiene su origen en la distribución normal o curva ideal de los

5. Facundo D., Angel, Rojas C., Carlos. "La calidad de la educación secundaria. Lo que dice la investigación". MEN. Bogotá, 1982.

datos o puntajes. Ofrece dos características: su promedio aritmético o media es de 50 y su desviación estándar es de 10 puntos.

La media es una medida que representa la tendencia de los datos hacia un valor central. La desviación estándar es una medida de la dispersión de los resultados del grupo. Un grupo ideal de resultados en una prueba sería aquél con un promedio mayor de 50 y una desviación menor de 10. Este sería un grupo homogéneo alrededor de un rendimiento superior en tal prueba.

Evolución del rendimiento de los colegios

Las cifras del cuadro 7 muestran un deterioro relativo en la calidad de la educación secundaria del país. En efecto, aunque la proporción de colegios de rendimiento alto ha permanecido relativamente estable, si se comparan los períodos extremos de la década para el total nacional (16.81% y 17.28%), se observa, en cambio, una reducción en dicha proporción a partir de 1986. Así, en ese año, el 22.2% de los colegios se ubicaban en rendimiento alto mientras que en 1990 esa cifra era de 17.3%.

Más preocupante resulta el aumento de los colegios de rendimiento bajo para el total nacional, de los cuales se ha visto crecer su participación año a año desde 1985, al pasar de 33.8% en ese año a 46.1% en 1990. A tal aumento han contribuido especialmente los colegios de rendimiento medio, al pasar de 44.1% a 36.6%, para los mismos años.

Cuando se miran los resultados para las cinco áreas metropolitanas, se encuentran diferencias importantes. En efecto, Medellín presenta la situación más dramática en cuanto a deterioro de la calidad de la educación. Los colegios de rendimiento bajo pasaron de representar el 34.5% en 1985 al

57.4% en 1990, y además los colegios de rendimiento alto disminuyeron su participación. Barranquilla se encuentra en niveles igualmente preocupantes. Su proporción de colegios de rendimiento bajo ha permanecido relativamente constante alrededor del 65% en toda la década, muy alto por cierto, mientras que los colegios de rendimiento alto representan una proporción muy inferior en relación con las demás ciudades, e incluso con el promedio nacional.

Aunque en todas las ciudades la participación de los colegios de rendimiento bajo ha aumentado a lo largo del tiempo, en Bogotá, Cali y Bucaramanga no ha sido tan rápido el deterioro y la disminución de la proporción de los colegios de rendimiento alto no ha sido tan significativa.

1. Rendimiento de los colegios por naturaleza

Es importante anotar que la proporción de colegios oficiales y privados en el total de los mismos en el país, prácticamente se mantiene a lo largo de la década en 55% y 45%, respectivamente. Cuando se comparan los rendimientos de los colegios según la naturaleza, esto es, oficial o privada, se tiene que, en rendimiento alto, los colegios privados participan con una proporción que se sitúa alrededor del doble de la de los colegios oficiales. Así, en 1990 por ejemplo, los colegios oficiales de rendimiento alto representaban el 11.3% en tanto que para los privados ese porcentaje era de 24.6%. En el mismo año, los colegios oficiales de rendimiento bajo participaban con el 50.5% y los privados lo hacían con el 40.7% (véase Cuadro 8).

En rendimiento bajo, las diferencias se acortan, pero la participación de los colegios oficiales es mayor que la de los colegios privados entre cinco y diez puntos porcentuales.



Cuadro 7
CLASIFICACION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO
TOTAL NACIONAL Y CINCO AREAS METROPOLITANAS 1981 - 1990 (porcentajes)*

Año	T. nacional	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
			Alto			
1981	16.81	29.61	24.34	32.86	16.28	27.78
1982	17.28	31.36	21.34	41.50	13.33	30.30
1983	19.28	36.80	24.16	44.65	15.50	41.67
1984	25.47	45.60	34.76	39.77	19.44	48.68
1985	21.97	42.19	28.08	33.51	17.96	41.18
1986	22.24	41.48	29.47	31.44	15.68	45.98
1987	21.91	42.88	25.89	32.69	15.27	48.28
1988	19.70	38.15	24.38	30.45	12.86	43.48
1989	18.48	36.59	20.65	32.90	15.32	40.43
1990	17.28	35.28	20.31	30.58	12.33	36.46
			Medio			
1981	44.95	43.58	38.82	44.29	25.58	51.85
1982	40.15	38.53	32.93	40.14	20.95	42.42
1983	40.95	37.82	33.15	40.25	15.50	40.28
1984	47.85	39.84	36.90	34.50	22.22	44.74
1985	44.15	36.12	37.44	41.36	16.17	50.59
1986	42.77	40.30	32.37	40.72	18.92	44.83
1987	41.72	38.19	31.25	40.38	20.20	47.13
1988	40.77	40.23	29.75	45.00	19.05	47.83
1989	39.15	40.03	27.13	38.10	15.77	36.17
1990	36.61	38.88	22.27	41.32	18.50	37.50
			Bajo			
1981	38.23	26.82	36.84	22.86	58.14	20.37
1982	42.57	30.11	45.73	18.37	65.71	27.27
1983	39.77	25.38	42.70	15.09	68.99	18.06
1984	26.68	14.56	28.34	25.73	58.33	6.58
1985	33.88	21.70	34.48	25.13	65.87	8.24
1986	34.98	18.22	38.16	27.84	65.41	9.20
1987	36.36	18.93	42.86	26.92	64.53	4.60
1988	39.54	21.61	45.87	24.55	68.10	8.70
1989	42.38	23.38	52.23	29.00	68.92	23.40
1990	46.10	25.84	57.42	28.10	69.16	26.04

* Los porcentajes indican la proporción de colegios en el rendimiento respectivo en cada año.
 Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) - ICFES - Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 8
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN NATURALEZA*
TOTAL NACIONAL 1981-1990 (porcentajes)

Año	Alto		Medio		Bajo	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
1981	12.1	22.5	47.2	41.6	40.7	36.0
1982	12.3	22.8	40.8	39.3	46.8	37.9
1983	14.2	25.7	43.1	38.1	42.7	36.2
1984	21.3	30.4	52.6	42.2	26.1	27.4
1985	17.1	28.0	48.0	39.5	35.0	32.5
1986	17.1	28.4	45.6	39.4	37.3	32.1
1987	16.3	28.6	45.1	37.7	38.6	33.7
1988	14.4	26.1	43.6	37.3	42.0	36.6
1989	12.3	26.0	42.0	35.6	45.7	38.4
1990	11.3	24.6	38.2	34.7	50.5	40.7

* Naturaleza: Oficial y privada.
 Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) - ICFES - Cálculos de FEDESARROLLO.

El deterioro de la calidad de la educación oficial es tanto más preocupante por cuanto que la cobertura de la educación secundaria se ha extendido fundamentalmente a través de este sector. El mismo pasó de acoger el 50% de la población estudiantil en secundaria en 1970, a ocuparse del 62% en 1988. Parecería pues que este aumento en cobertura se está haciendo a costa de la calidad de la educación impartida, lo cual le estaría restando capacidad de impacto a los esfuerzos realizados.

Dadas las diferencias en las poblaciones atendidas por los sectores oficial y privado, los anteriores resultados merecen especial atención. En efecto, según se dijo más arriba, los colegios privados con más altos rendimientos se concentran en la población de altos ingresos, mientras el sector oficial se ocupa de población de ingresos medios y bajos. El que la brecha en la calidad de la educación ofrecida por unos y otros se amplíe, sólo puede disminuir la capacidad que tiene la educación de afectar la redistribución de ingresos y permitir un desarrollo más equitativo.

2. Rendimiento de los colegios según el tipo

Los resultados de la clasificación de los colegios en las categorías de rendimiento según el tipo de colegio, esto es, masculino, femenino o mixto, favorecen a los colegios masculinos con una participación, en el rendimiento alto que oscila entre 54% y 68% en toda la década. Le siguen en orden los colegios femeninos y los mixtos. Es importante anotar que la participación de los colegios masculinos, en esta categoría, casi duplica a la de los femeninos, mientras los colegios mixtos sólo llegan a representar el 17% en 1984 (véase Cuadro 9).

Resulta importante anotar que más del 70% de los colegios oficiales son de tipo mixto, hecho este que

debe estar incidiendo en los resultados obtenidos por el sector oficial en su conjunto y que se reseñaron en el aparte anterior.

En la categoría de rendimiento medio las participaciones se acercan más, pero predominan los colegios mixtos. Por su parte, en rendimiento bajo, la participación de los colegios mixtos es muy superior y en cambio los colegios masculinos sólo llegan a representar el 12% en 1988 en esta categoría.

Falta profundizar en las razones ante el pobre desempeño de los colegios mixtos; pero sí parece claro que en éstos deberá concentrarse buena parte del esfuerzo por elevar la calidad. Igualmente, importa destacar el sesgo que persiste en nuestro sistema educativo contra la formación femenina, con serias repercusiones sobre las condiciones laborales de la mujer en el país.

3. Rendimiento de los colegios según la jornada

Los resultados que se presentan en el Cuadro 4, señalan las varias veces mencionada deficiencia de la educación impartida en las escuelas nocturnas.

En efecto, en la categoría de rendimiento alto se observa una participación similar en los colegios de jornada diurna normal, de la mañana y de la tarde. Por su parte, los colegios nocturnos tienen una participación insignificante en esta categoría. En 1990 para las diferentes jornadas las participaciones, en rendimiento alto, son 22%, 21%, 17% y 0% respectivamente (véase Cuadro 10).

En rendimiento medio todos los colegios con jornada en la tarde y los nocturnos tienen una participación ligeramente menor que los diurnos.

En rendimiento bajo, los colegios nocturnos registran la mayor participación y llegan a registrar, en 1990 el 76%. Esta situación debe poner alerta a las

Cuadro 9
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN TIPO*
TOTAL NACIONAL 1981-1990 (porcentajes)

Año	Alto			Medio			Bajo		
	Masc.	Femen.	Mixto	Masc.	Femen.	Mixto	Masc.	Femen.	Mixto
1981	54.7	23.1	10.5	37.0	38.7	47.2	8.4	38.3	42.3
1982	52.4	26.2	10.9	38.9	37.4	41.0	8.7	36.4	48.1
1983	59.2	29.6	12.4	31.1	36.2	43.2	9.7	34.2	44.4
1984	68.1	40.6	17.4	26.8	37.5	52.6	5.1	22.0	30.1
1985	68.8	34.2	15.0	23.8	37.8	47.4	7.4	28.0	37.7
1986	65.2	36.7	15.5	26.2	36.5	45.6	8.6	26.8	39.0
1987	67.2	37.0	15.2	22.6	36.0	44.4	10.3	26.9	40.4
1988	65.1	34.7	13.3	22.8	38.1	42.6	12.1	27.3	44.1
1989	60.9	35.2	12.3	28.1	35.6	40.6	11.1	29.2	47.2
1990	60.7	33.6	11.2	27.7	33.1	37.9	11.6	33.3	50.9

* Tipo: Masculino, femenino y mixto.

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) - ICFES - Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 10
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN JORNADA*
TOTAL NACIONAL (porcentajes)

Año	Alto				Medio				Bajo			
	Diurno	Mañana	Tarde	Noct.	Diurno	Mañana	Tarde	Noctur.	Diurno	Mañana	Tarde	Noctur.
1981	20.3	18.0	20.9	1.3	45.4	46.2	39.6	40.5	34.3	35.8	39.6	58.2
1982	19.4	21.6	18.9	0.8	41.5	41.8	44.1	30.0	39.1	36.6	36.9	69.2
1983	21.3	24.1	25.9	0.9	41.6	44.0	38.9	35.3	37.1	31.9	35.2	63.8
1984	29.2	29.4	34.2	3.1	48.2	50.2	41.1	46.5	22.7	20.4	24.8	50.4
1985	24.2	26.3	28.5	2.1	43.7	46.3	42.6	40.8	32.2	27.5	29.0	57.1
1986	25.8	25.6	29.2	1.7	39.7	46.0	40.7	40.5	34.6	28.5	30.1	57.8
1987	25.2	25.7	27.8	1.1	41.8	44.5	37.0	37.5	33.0	29.8	35.2	61.5
1988	22.5	24.1	23.2	0.2	39.8	44.3	38.2	34.6	37.7	31.6	38.6	65.3
1989	21.9	22.8	19.6	0.1	40.1	42.8	37.8	28.6	38.0	34.4	42.6	71.3
1990	22.2	21.0	16.9	0.0	36.9	40.9	37.2	23.7	40.9	38.1	45.9	76.3

* Jornada: Diurna, mañana, tarde y nocturna.

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) - ICFES - Cálculos de FEDESARROLLO.

autoridades educativas con el objeto de tomar medidas de control de calidad dirigidas a las instituciones de educación nocturna que han venido proliferando en los últimos años con resultados poco halagadores en materia de calidad.

Estos resultados contribuyen al debate suscitado en los últimos años acerca del *estudiante trabajador*. Si bien es cierto que algún sector de la sociedad, público o privado, debe ofrecer el servicio de la educación para la población que al estar ocupada quiera mejorar o completar su ciclo educativo secundario, también es cierto que dicho servicio debe cumplir un mínimo nivel de calidad, porque de lo contrario y tal como está ocurriendo, se trata de una inversión poco redistributiva. Así, quienes están incurriendo en el enorme esfuerzo que significa estudiar tras completar una jornada laboral, no están recibiendo los elementos necesarios para competir en mejores condiciones en el mercado laboral ni para ingresar a la educación superior.

Es posible suponer que, en la medida en que se amplíe la cobertura educativa en secundaria, sin sacrificar calidad, y aumenten los índices de escolaridad y de retención en el grupo de edad correspondiente a este nivel, la demanda por educación en la jornada nocturna se reduzca en el largo plazo.

Conclusiones

Puede decirse que ha habido un deterioro relativo en la calidad de la educación secundaria en el país a partir del segundo quinquenio de los 80. Ese deterioro ha sido más importante en el sector oficial que en el privado. Como el aumento en la cobertura en este nivel educativo ha sido fundamentalmente de

carácter oficial, puede decirse que dicho aumento se ha logrado sacrificando calidad.

El deterioro en la calidad de la educación secundaria es un precio que el país está pagando por la reducción del esfuerzo estatal en esta materia. En efecto, la participación del gasto en educación como proporción del PIB nacional, ha venido decreciendo sistemáticamente desde 1984, hasta situarse, en 1990 en un pobre 2.5% del PIB. Precio éste muy alto por lo demás, dadas las exigencias de recursos humanos del nuevo modelo de desarrollo en el que el país se embarca.

Debe insistirse adicionalmente en la importancia que tienen los factores socioeconómicos en el desempeño académico de los estudiantes. Este tipo de variables determina en última instancia la calidad del proceso educativo, visto en forma global. Por tanto, deben ser el argumento para lograr que la educación de carácter oficial disponga de las mejores condiciones (infraestructura, dotación, recursos pedagógicos, etc.), capaces de compensar las desventajas de la educación de ingresos medios y bajos frente a la población de ingresos altos, sin lo cual el impacto redistributivo del gasto en educación se reduce.

Se ha logrado un consenso acerca de la existencia de problemas de calidad de la educación en Colombia en todos los niveles. Un país que quiere abrirse al mercado mundial no tiene otra alternativa que fundamentar su crecimiento económico en términos de la competitividad internacional. De la misma manera, la pretensión de lograr mayores niveles de desarrollo humano depende en buena medida de los avances en el proceso educativo.

El reto frente al nuevo modelo de desarrollo adoptado por Colombia impone una nueva concepción del sector educativo, de tal manera que se garantice el cumplimiento de dos metas fundamentales: com-

La educación en América Latina

Corremos detrás

Mariano Grondona

Director de la Revista *Visión*

La principal distancia educativa entre los países desarrollados y América Latina no se registra en la enseñanza primaria donde, aún con retrasos y fracasos, la tendencia universal se acerca a una matrícula del ciento por ciento entre los niños en edad de estudiar, sino en la enseñanza secundaria.

Casi todos los niños y jóvenes del Primer Mundo están inscritos en la enseñanza secundaria (95 por ciento), pero esta cifra baja al 55 por ciento en los países llamados de "ingreso mediano", categoría dentro de la cual se encuentran todos los países latinoamericanos. Lo cual significa que esta matrícula "universal" que América Latina ya ha alcanzado en el nivel primario, el mundo desarrollado la tiene en el nivel secundario.

Uruguay con el 77%, la Argentina y Chile con el 74 se hallan a media distancia entre ese nivel máximo y el promedio de los países "medianos". México coincide con el nivel mediano: 53% de matriculación secundaria. Lo mismo ocurre con Colombia (56) y Venezuela (54).

Bien detrás se encuentra el Brasil (38). Los casos más graves son los del Paraguay (29), El Salvador (29) y Guatemala con sólo el 21%: de cada cinco niños y jóvenes guatemaltecos cuatro no reciben educación secundaria.

Tomado de la Revista *Visión*, febrero 1993.



Al hacer esta presentación siento que estoy caminando sobre una "capa de hielo fina". La salvedad sería la de que no desconozco que puedo ser criticado por ser un norteamericano que trata de decirles a los latinoamericanos cómo resolver sus problemas. (Luego de la reciente explosión de disturbios, protestas y desórdenes generales urbanos ocurridos en los Estados Unidos, hechos que fueron presenciados por todo el mundo, es dolorosamente obvio que en mi país tenemos nuestros propios problemas por resolver). Mi intención es exponer algunas ideas que se han formado con base en la experiencia recogida trabajando con colegas en América Latina, producto de investigaciones realizadas y de algunas nuevas corrientes que en materia de educación se están desarrollando en los Estados Unidos y en otras partes del mundo. En el mejor de los casos, espero que ellas servirán para estimular un debate e intercambio sobre nuevas estrategias destinadas a renovar la educación y el sindicalismo docente en América Latina.

¿Por qué se encuentra en este estado de crisis la educación en América Latina?

En el presente año goza de mucha aprobación la actitud de echarle la culpa de la crisis de la educación al FMI y al Banco Mundial, a la reestructuración económica y al "neoliberalismo". Hace un par de años se hacía algo similar con la "crisis de la deuda". Antes de ello, se culpaba a las dictaduras de derecha que se encontraban en el poder en la mayoría de los países de América Latina. Pero las causas verdaderas de esta crisis son realmente "todas las razones mencionadas arriba" y algunos factores más.

Durante la década seguida a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se vivió el período del apogeo de la Educación en América Latina y en muchas partes del mundo. Hasta ese entonces, las clases dirigentes en América La-



tina no habían puesto mucho énfasis en la educación para todos los ciudadanos. Sin embargo, durante la década de los años 50 algunos movimientos políticos reformistas de la región (tales como el partido aprista del Perú, Acción Democrática de Venezuela y el Partido de Liberación Nacional de Costa Rica) tuvieron éxito al implantar el concepto según el cual todos los miembros de una sociedad tienen derecho, al menos, a la educación básica. Si bien en cierta medida se reconocía que la educación era relevante con respecto al desarrollo, la mayor parte del apoyo a la educación universal en América Latina se debió al concepto de que la educación pública gratuita es un derecho humano básico.

Como resultado de este movimiento aumentó muchísimo la inversión del gobierno en materia

de educación. Durante este período fue cada vez más grande la asignación presupuestaria que los gobiernos de América Latina y de otras partes del mundo destinaron a la educación. En pocos años, el porcentaje de niños matriculados en la escuela primaria aumentó en forma asombrosa. Por ejemplo, la Unesco indica en uno de sus informes que a principios de la década de los años 50, solamente un tercio de los niños del mundo estaban registrados en escuelas primarias. Esa tasa hoy en día excede el 70%.

Para comprender la verdadera magnitud de este crecimiento debemos recordar que la población de la niñez en el mundo se duplica cada 20 ó 30 años (y a un ritmo más acelerado en los países menos desarrollados). En otras palabras, si la población de nivel de escuela primaria de un país



pequeño era de 300.000 estudiantes en 1955, esa población no creció únicamente a 700.000 en 1980, sino a más de 1.400.000 estudiantes, o sea a más del 400% durante ese período.

Dicho crecimiento no sería un problema tan grande si las economías de los países se expandieran a una tasa comparable, cosa que no ocurrió. ¿Qué ha ocurrido con las economías de los países latinoamericanos desde los años 60? Durante esta década las economías en general se mantenían en marcha; pero durante los años 70 hubo un gran cambio y desmejoraron en forma sostenida. Al triplicarse los precios del petróleo en 1973, se produjo una caída vertiginosa de las diferentes economías. Este fenómeno también produjo un gran flujo de efectivo —en gran parte debido a las ganancias generadas con base en el aumento de

los precios del petróleo— que fue a parar a los bancos.

Los bancos, a su vez, concedieron préstamos abultados a los gobiernos latinoamericanos los cuales los utilizaron para apuntalar empresas enormes, ineficientes y en muchos casos obsoletas, para subsidiar algunas mercancías básicas y gasolina y para financiar enormes burocracias gubernamentales (de las cuales los presupuestos militar y de la enseñanza son la parte más grande). De esta manera, durante la década de los años 80, cuando las economías de la mayoría de los países latinoamericanos no se encontraban en mejor situación que durante los años 70, los bancos exigieron el pago de los préstamos, o por lo menos de los intereses adeudados.

De esta forma, cuando los países de América Latina solicitaron más préstamos, en muchos casos sola-

mente para pagar los intereses de los préstamos anteriores, el FMI y los bancos adujeron que los países tenían que “reestructurar” sus economías antes de que se les concedieran nuevos préstamos. (En retrospectiva, lo que debieron haber hecho era estipular esas condiciones a los préstamos originales cuando fueron otorgados durante la década de los años 70).

¿Qué significa la “reestructuración” para los países de América Latina? Ha significado la venta de empresas grandes e ineficientes y la restricción de los gastos de gobierno. ¿Cuáles son los dos objetos de gasto más elevados en la mayoría de los presupuestos nacionales? Los gastos de defensa y de la enseñanza. No nos sorprende entonces que les haya resultado más fácil a los gobiernos —aun aquellos democráticamente electos— reducir el financiamiento de la enseñanza antes que realizar reducciones serias de los gastos militares. Como resultado de ello, de acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial, “el porcentaje del monto asignado por los gobiernos a la educación en los países más pobres ha disminuido del 16 al 12% desde 1970”.

La reestructuración y el desarrollo económico a largo plazo

Aun para quienes creen que había y que continúa habiendo necesidad de reestructurar las economías de América Latina, la pregunta que debe formularse es, ¿lograrán estas reformas económicas un desarrollo económico a largo plazo si no se hace una inversión previa en el sector de la educación? ¿Tendrá éxito el capitalismo o el “neoliberalismo” si no se invierte en la enseñanza? La contestación a estas preguntas se puede encontrar en los estudios realizados por el Banco Mundial, los cuales presentan evidencia de que existe una relación significati-

En tanto en la enseñanza primaria el alumno adquiere los rudimentos que le permitirán participar de la vida social, es sólo en la enseñanza secundaria que se constituye como individuo autónomo, con ideas propias, plenamente racional. Sea cual fuere el nivel de su ingreso económico, los ciudadanos y ciudadanas de educación secundaria forman parte de la clase media. Votan en forma independiente. Cambian su voto según las circunstancias y los argumentos, sin sentirse atados a un caudillo paternal.

El hecho de que sólo uno de cada dos jóvenes reciban hoy educación

Pero falta mucho. La meta de la universalización de la enseñanza secundaria es prioritaria porque su cumplimiento es la condición para la formación de sociedades modernas, cuyos ciudadanos y ciudadanas no sólo sepan votar sino también trabajar competitivamente ya sea como técnicos o, más adelante, como universitarios y profesionales. La idea decimonónica de una pirámide educativa por cuya base ingresaban todos, quedaban pocos en la secundaria y la mayoría de éstos era llamada a la terciaria, de modo tal que la secundaria era vista como una preparatoria para la universidad

rios, lo cual marca una escasa diferencia entre las dos cifras. Los datos del Uruguay son aún más impresionantes: 77% de matrícula secundaria, 48% de universitaria (después del Canadá y Estados Unidos, la más alta del mundo). En el promedio de los países desarrollados, en tanto el 95% es "secundario", sólo el 41 (igual que en la Argentina) es universitario, lo cual prueba que más de la mitad ya se ha ido hacia empleos técnicos de nivel intermedio y sólo una relativa minoría, estrictamente seleccionada, puede aspirar a más.

Las cifras de la matrícula universitaria de los países "medianos" corren bien detrás de las de los países desarrollados (41% en éstos, 17% en aquéllos). Este nivel es demasiado bajo para asegurar una adecuada provisión de profesionales, docentes, gerentes e investigadores. La clave final del desarrollo es la innovación, producto a su vez de la investigación. En tanto 81 de cada mil habitantes del Primer Mundo son científicos e investigadores, la cifra se reduce a 9 en el Tercer Mundo. Con el agravante de que una buena parte de esa alta cifra del 81 sobre mil se forma con cerebros que emigran del Sur al Norte.

La clave del desarrollo es la innovación. Según sea la cantidad de investigadores y organizadores capaces de cambiar el mundo adonde actúan, así será el ritmo del crecimiento de cada país.



secundaria en los países de ingreso mediano explica su debilidad política frente a las democracias consolidadas del Norte, donde la educación secundaria es la regla universal. Sin embargo, también es verdad que los países medianos han avanzado fuertemente en los últimos tiempos. En 1965, sólo uno de cada cuatro de los niños y jóvenes de la correspondiente edad eran estudiantes secundarios (26%). Hoy la cifra sobrepasa el 50. El avance de la enseñanza secundaria en América Latina está estrechamente ligada a la expansión de la democracia. En países como el Uruguay, Chile y la Argentina, el hecho de que tres de cada cuatro niños y jóvenes estén matriculados en el nivel secundario augura la consolidación de la democracia: se acabaron los tiempos de Juan Domingo Perón y Salvador Allende.

(así se formaron los sistemas educativos de Chile, Argentina y Uruguay, los primeros de América Latina, a finales del siglo pasado), debe ser reemplazada por una estructura que incluya la universalización de la enseñanza secundaria y una alternativa real a sus miembros para que puedan trabajar de inmediato en oficios técnicos o pasar a un nivel terciario a su vez en constante ascenso, que en países como el Canadá y Estados Unidos ya supera el 60% de la matriculación posible y llegará a ser, en el siglo XXI, universal.

Que en un país como la Argentina prevaleció y aún prevalece aquella suerte de conexión necesaria entre el nivel secundario y el nivel universitario lo prueban estas cifras: en tanto 74% de los niños y jóvenes son "secundarios", el 41% de los jóvenes en la edad correspondiente son universita-

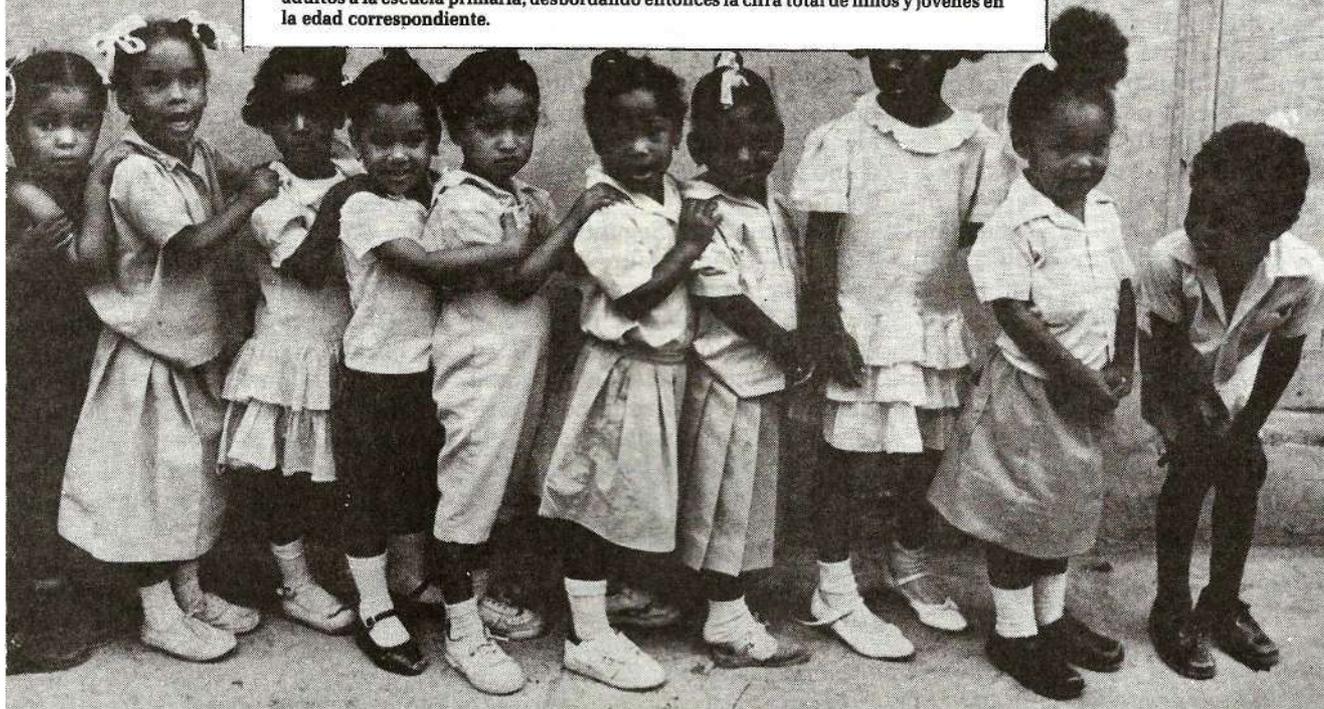
De la cantidad a la calidad

Los indicadores cuantitativos marcan una distancia entre los países de punta y América Latina. Ya veremos, en la próxima sección, si el educativo ha de importarnos menos o más que el retraso económico. Pero el cuadro quedaría incompleto si nos atuviéramos sólo a la "cantidad". Cuando decimos que un estudiante es "universitario", esa matriculación vale "uno" tanto en Estados Unidos como en América Latina en el mundo de las estadísticas. ¿Lo vale en el mundo de la realidad? ¿Es lo mismo ser un estudiante de tiempo parcial que además trabaja, como lo son muchos en nuestra región, y

PORCENTAJE DE MATRICULACION EN LOS NIVELES PRIMARIO, SECUNDARIO Y UNIVERSITARIO, 1965 Y 1988

	1965 (%)	1988 (%)
Países desarrollados		
Primaria	104	103
Secundaria	63	95
Terciaria	21	41
Países de ingreso mediano		
Primaria	92	104
Secundaria	26	55
Terciaria	7	17

Nota: Los porcentajes superiores a 100% derivan del hecho de que también concurren adultos a la escuela primaria, desbordando entonces la cifra total de niños y jóvenes en la edad correspondiente.



Fotografía: UNICEF / Shelley Rotner.

a quien enseñan profesores también de "tiempo parcial", que vivir las 24 horas del día en un "campus" universitario, en el cual enseñan profesores de tiempo completo, como ocurre en la mayoría de las universidades estadounidenses? ¿Es lo mismo hablar de escuela primaria o secundaria entre nosotros, donde es frecuente que el alumno o alumna llegue de lejos, quizás a caballo, para ponerse frente a una maestra mal pagada, agotada por los intentos de sobrevivir, que pensar en la prioridad educativa absoluta de los japoneses?

La calidad no se presta a mediciones. Sin embargo, ahí está como

una distancia que viene a agravar el retraso educativo de los latinoamericanos.

También es cualitativo lo que podría decirse de los métodos de educación. La clave del desarrollo es la innovación. Según sea la cantidad de investigadores y organizadores capaces de cambiar el mundo adonde actúan, así será el ritmo del crecimiento de cada país. Pero la capacidad de innovar y de cambiar que está en el corazón del progreso moderno no deriva sólo de la "cantidad" de enseñanza recibida sino de su "orientación". Y es bastante grave, por cierto, que en tanto el promedio de escolaridad de los países desarrollados es

de 10 años, el de los países en desarrollo sea sólo de 3,7 años y el de los menos desarrollados entre ellos (en su mayoría africanos), sólo de 1,7 años. Es verdad, por otra parte, que los países latinoamericanos superan ese índice del 3,7, llevándolo a 5,2 años; en algunos casos, el índice trepa a 8,7 años (Argentina); 7,8 años (Uruguay) y 7,5 años (Chile), aunque baja luego a los 6,3 años de Venezuela, los 4,7 de México y los 3,9 de Brasil. Pero lo que debemos preguntarnos no es sólo cuántos años se enseña sino cómo se enseña en esos pocos o muchos años.

Hay una enseñanza autoritaria cuya clave consiste en ocupar la

memoria del estudiante con cifras, cifras e historias. Abrumado por lo que debe aprender para aprobar, el estudiante se convierte en un repetidor. La repetición de lo aprendido retrasa los conocimientos, que se vuelven cada vez más obsoletos a medida que se expande el círculo de la repetición. La otra manera de enseñar es convocar no ya a la memoria (para eso tenemos, hoy, las computadoras, esas inmensas memorias colectivas, donde todo se almacena) sino a la razón. Se invita entonces al estudiante a pensar por sí mismo. Ahora bien; pensar supone el riesgo de disentir. Cuando se apela a la razón, se forman herejes. Pero el avance del mundo moderno, ¿no consiste acaso en la acumulación de una suma incontable de herejías en los más diversos campos del saber? A cada dogma le llega su refutación. El progreso es una cadena interminable de refutaciones. ¿Hasta qué punto estamos formando en América Latina a disidentes, disconformistas, refutadores? ¿Hasta dónde el dogmatismo no reina, todavía, entre nosotros? ¿Acepta cada maestro, cada padre, cada profesor, que su alumno los supere mañana mediante el disenso? ¿O a lo que en verdad aspira es a moldearlo a su imagen y semejanza?

El carro y el caballo

Durante los tiempos de la revolución industrial, que comenzó hace 200 años, la producción de los bienes industriales se constituyó en el cauce del desarrollo económico; los países subdesarrollados, entonces, proveían de materia prima a los países industriales. La riqueza consistía en esa materia prima o, más aún, en la capacidad de elaborarla. A esa etapa corresponde todavía la doctrina de Raúl Prebisch y la CEPAL en el sentido de que América Latina era subdesarrollada porque, habiéndose especializado en la producción de materias primas, debía intercam-

biarlas en condiciones crecientemente desfavorables por los productos elaborados que venían del Norte.

Por mucho tiempo se pensó en América Latina que "riqueza" es sinónimo de "materias primas". Brasil y Colombia eran ricos por el café, Chile por el cobre, México y Venezuela por el petróleo, América Central por las bananas, Argentina y Uruguay por las mieles y los ganados. En un sistema de valores como éste, la educación primaria es necesaria porque sin alfabetización nada funciona, pero más allá se convierte en un lujo al alcance de las clases privilegiadas, como los viajes a Europa o la casa en la playa.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, cuando aún el mundo aceptaba la tabla de valores de la revolución industrial, un país se encontró con que, para iniciar su propia reconstrucción, no contaba con materias primas ni con fábricas. ¿Qué le quedaba? Sólo la materia gris de sus habitantes. Ese país era Japón. Tuvo la ventaja de que ninguna tentación, ni cafetales, trigales o pozos de petróleo, lo distrajeran de lo esencial. En este nuevo tiempo postindustrial, en esta **sociedad de conocimiento** de la que acaba de hablar Peter Drucker, el recurso central no son "las cosas", la materia o "los fierros", sino las personas. El presidente Bill Clinton acaba de designar en la secretaría de Trabajo a Robert Reich porque éste, como ya vimos en la nota de tapa dedicada a Clinton (*Visión*, 1/15 de enero, 1993), propone una revolución educacional en el mundo laboral para alcanzar a los japoneses. (*The post-capitalism world*, Peter F. Drucker, *The public interest*, Feal 1992).

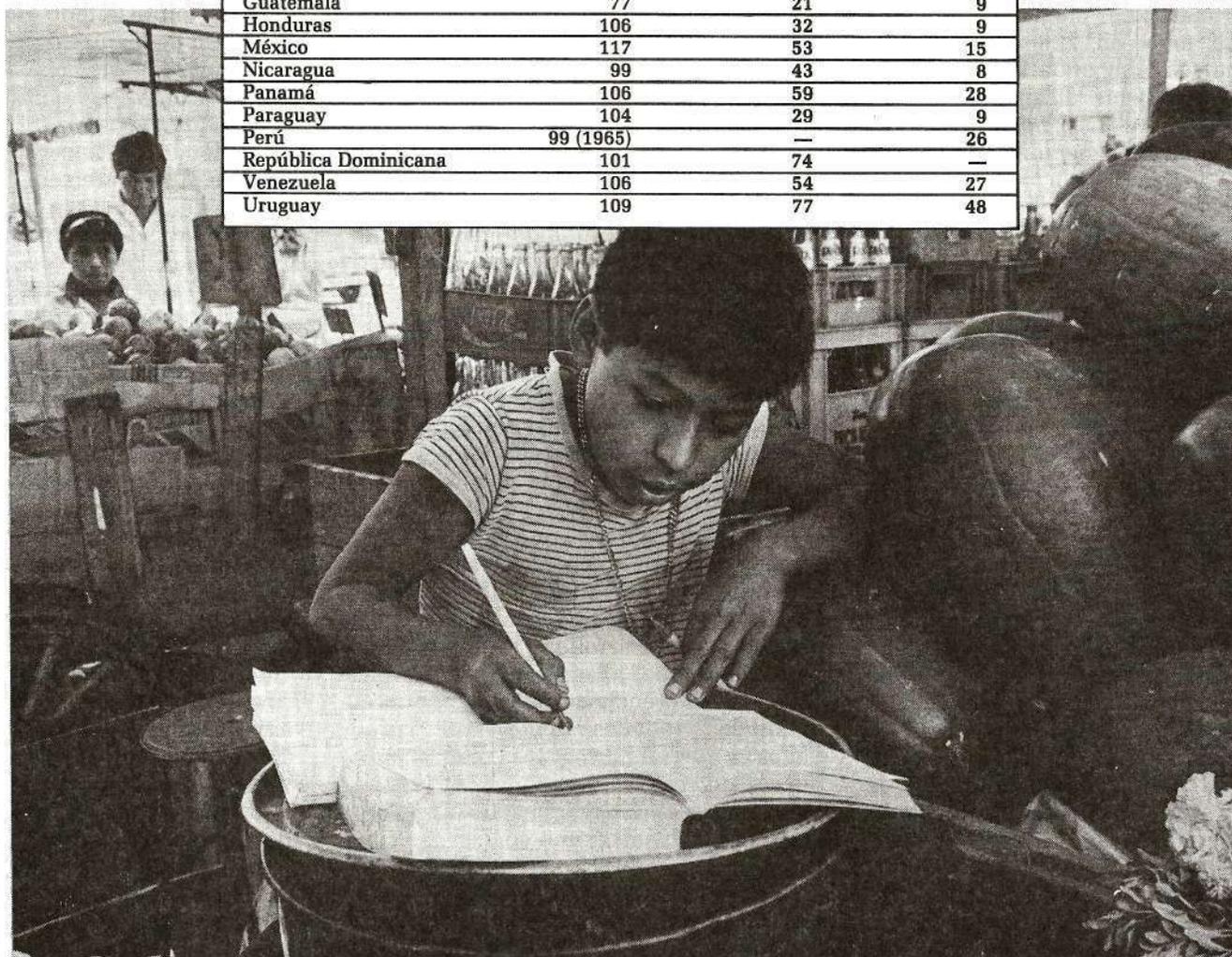
El efecto inmediato de esta nueva perspectiva es "correr" la educación de la periferia al centro de nuestras preocupaciones. Ya no es algo básico e inevitable sólo en el plano de la alfabetización y, más allá, un lujo; educar es desarrollar el recurso principal de nuestras sociedades. Es gastar en la más alta

y rendidora de las inversiones. Lo mismo pasa con la salud, otra de las Cenicientas del tiempo anterior. Si lo que más vale es la materia prima, el dinero y las herramientas, los mineros pueden morir a los 30 años. Si lo que más vale es el ser humano, atenderlo desde que nace, asegurar su nutrición y salud, educarlo y entrenarlo, pasa a convertirse en la tarea más importante de las naciones.

Los autores más leídos de estos días, de Michael Porter a Lester Thurow y de éste a Robert Reich, concuerdan en que el siglo XXI pertenecerá a las sociedades más competitivas e innovadoras. Con otras palabras: a las que más estimulen las mentes de sus habitantes. Antes, cuando lo económico pasaba por minas y herramientas, había un conflicto sin resolver entre el pragmatismo de quienes aspiraban, por lo pronto, al desarrollo económico y los que destacaban el valor de la persona humana. Entre lo económico y lo social. Quienes defendían lo social, lo hacían proponiendo lo que incluso para ellos aparecía como un "gasto" de contenido humanista, poco práctico pero sublime: en las proteínas para los chicos o en los libros para los jóvenes. Hoy, esta prioridad es a la vez económica y social. Cesa el conflicto. Nace una meta absorbente: desarrollar al hombre al mismo tiempo como persona trascendente y como motor esencial del progreso económico. Cuando nos dicen que el 22% de los niños mexicanos, el 24 en Panamá, el 36 en El Salvador, el 39 en Ecuador, el 43 en Perú, el 51 en Bolivia y un horrendo 68% en Guatemala son desnutridos, ya no pensamos solamente en términos humanitarios; aparte de haberlos traído a la vida sin proteínas que aseguren su pleno desarrollo cerebral, también pensamos en el inmenso despilfarro en el que incurren esos países al privarse del más importante de sus recursos económicos a largo plazo. Por una vez, la economía y el humanismo coinciden. El desarrollo de los

PORCENTAJE DE MATRICULACION EN AMERICA LATINA, 1988

	Primaria (%)	Secundaria (%)	Terciaria (%)
Argentina	111	74	41
Bolivia	91	32	18
Brasil	104	38	11
Colombia	114	56	14
Costa Rica	100	41	24
Chile	102	74	18
Ecuador	117	56	26
El Salvador	80	29	17
Guatemala	77	21	9
Honduras	106	32	9
México	117	53	15
Nicaragua	99	43	8
Panamá	106	59	28
Paraguay	104	29	9
Perú	99 (1965)	—	26
República Dominicana	101	74	—
Venezuela	106	54	27
Uruguay	109	77	48



Educación. Alrededor de 44 millones de niños latinoamericanos no terminan la escuela primaria. Del total de los que ingresan a este nivel de enseñanza sólo la mitad lo terminan con éxito. Este es el resultado de la baja calidad de la educación y de las difíciles condiciones familiares.
UNICEF / Fran Antmann.

recursos humanos ya no es sólo un lujo o, ni siquiera, un imperativo moral; es, además, la clave misma de una estrategia económica que deje de pensar en días o meses y lo haga en años.

Los próximos treinta años

Si se mira con atención la base de datos de esta nota de tapa, se advertirá que los países latinoamericanos van ocupando las posiciones educativas que tenían los países desarrollados aproximadamente 30 años antes. En 1965, los países desarrollados cubrían por completo la matriculación primaria. Los medianos llegaron a ese nivel en 1988. En 1965 la matrícula secundaria de los países desarrollados alcanzaba el 63% del total de los niños y jóvenes en la edad correspondiente. En 1988, la matrícula de los países de ingreso mediano era de 55%: nos estábamos acercando a la cifra de los desarrollados en 1965. En tanto la matrícula universitaria de los países desarrollados cubría el 21% en 1965, en 1988 nosotros obteníamos, en promedio, 17%.

Lo cual quiere decir que, cuando aparezcan las estadísticas que correspondan a 1993, lo probable es que nuestras cifras se sitúen casi exactamente en el nivel que tenían los países desarrollados hacia 1965. Proyectando esta relación numérica, podría pensarse entonces que la universalización de la educación secundaria de la que ya gozan los países de punta nos llegaría al promedio de los latinoamericanos de aquí a 30 años, hacia el 2023.

Si estuviéramos hablando de otros índices del desarrollo como, por ejemplo, los viajes al exterior o las videocaseteras por habitante, podríamos concluir filosóficamente: "Habrà que esperar". Pero estamos hablando de la principal de las inversiones: el desarrollo de los recursos humanos. En esta materia, ¿se puede esperar?

PAISES TESTIGOS, LOS MEJORES Y PEORES PORCENTAJES DE MATRICULACION EN 1988

	Primaria (%)	Secundaria (%)	Terciaria (%)
Canadá	105	105	62
Estados Unidos	100	98	60
Tanzania	66	4	0
Mali	23	6	1

Si admitimos que la riqueza principal de los latinoamericanos no reside en sus cafetales o trigales, su cobre o su petróleo, ni siquiera en sus industrias incipientes, sino nada menos que en ellos mismos, en 400 millones de mentes fértiles en ideas y proyectos sin desarrollar, esa inmensa reserva sin explotar se le ofrece a la región como un atajo. Si lo tomamos, podríamos sorprender muy pronto a los países que vienen corriendo en punta de la gran carrera, con nuestra presencia. 30 años, hoy, son un milenio. No podemos esperar.

¿Es factible una estrategia "a la japonesa", que apunte a la universalización de la escuela secundaria en América Latina hacia el año 2000?

He aquí en todo caso una visión atractiva: igualar en pocos años la base educativa del Primer Mundo. Lo demás —la innovación, la competitividad, el desarrollo, el bienestar— vendría por añadidura.

La gran diferencia entre los países subdesarrollados y los desarrollados es que, en tanto éstos cuentan con recursos para atender todas sus áreas de preocupación a la vez, aquéllos necesitan concentrar sus escasos recursos en un área prioritaria. La Unión Soviética pudo competir militarmente con Estados Unidos mientras sus dirigentes escogieron los cañones y olvidaron la manteca. Una vez que Gorbachov habló de manteca,

la competencia militar se derrumbó.

Lo mismo ocurre entre nosotros. No podemos cubrirlo todo al mismo tiempo. No podemos competir en áreas tan diversas como las finanzas, la industria y el agro con las naciones de avanzada. Si seguimos insistiendo en hacerlo como en el pasado, siempre seremos impotentes imitadores de lo que verdaderamente es: el desarrollo de los demás. Cada vez que llegamos al punto que ellos ocupaban hace 30 años, ellos están más adelante. El punto de llegada no nos da entonces satisfacción ni alivio porque lo que ayer nos parecía una cumbre desafiante se ha convertido en una modesta ondulación a la vista de la otra cumbre, en tanto más alta, que recorren los países líderes.

No. Queda el atajo. Si en los próximos años América Latina alcanza el nivel educativo de los países señeros, ya tendrá tiempo para volcar su nueva capacitación humana en los más diversos sectores productivos. He aquí la visión. Falta aceptarla. Si se la acepta, falta ejecutarla. ¡Nada menos! Pero, como decía Leonardo da Vinci, "la idea es el capitán; la práctica, son los soldados". Los latinoamericanos siempre nos hemos considerado poco prácticos. Quizás lo que faltó, al contrario, fue una idea. O, como dijo Juan Bautista Alberdi, "la inteligencia de nuestros intereses".

Estrategias Educativas para América Latina en los 90

David N. Dorn

Director del Departamento Internacional American Federation of Teachers (AFT) (Federación Norteamericana de Educadores)

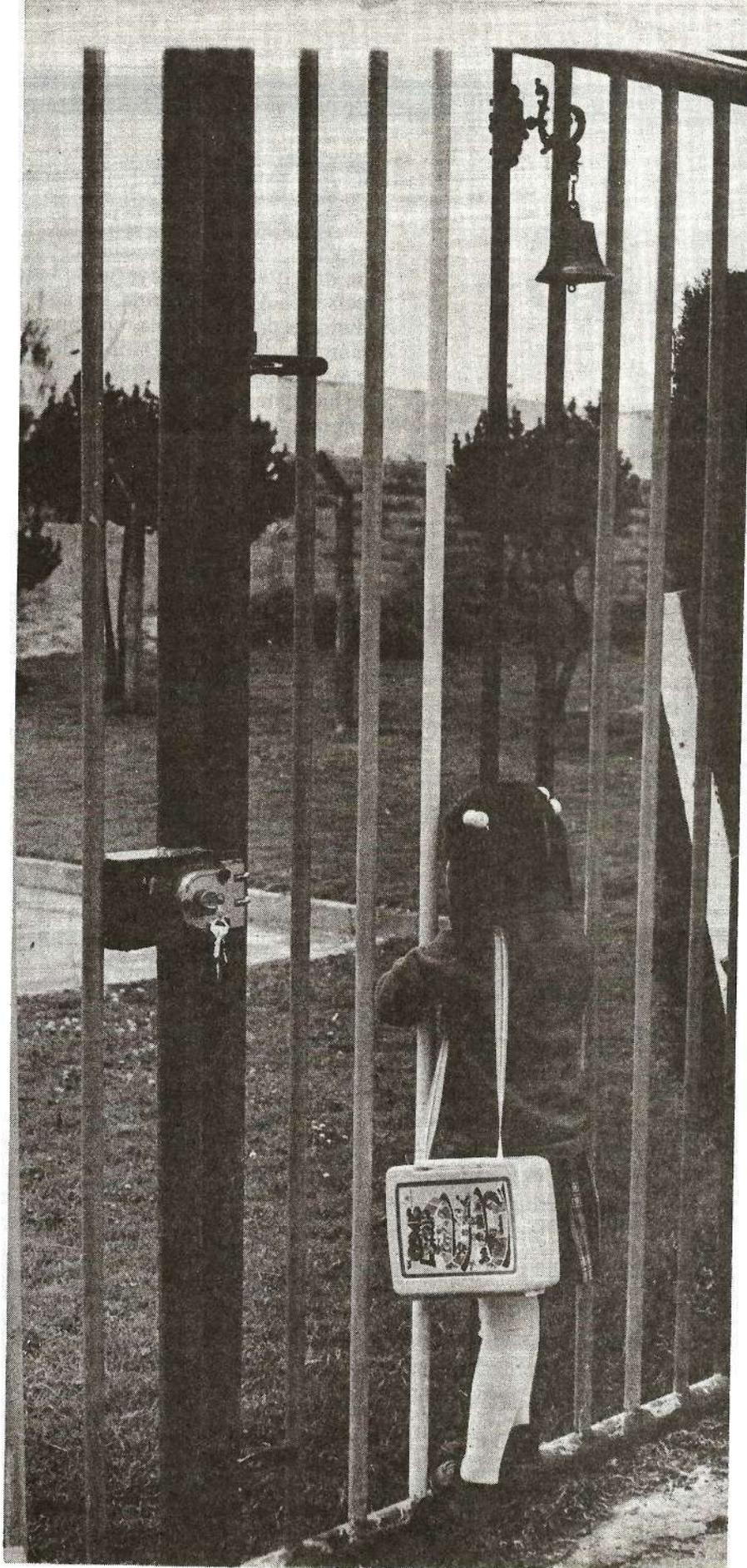
La conclusión es que la educación y la situación de los docentes no mejorará en América Latina en un futuro cercano si las economías de los países de la región no mejoran dramáticamente o si no existe un cambio significativo de las prioridades del gasto público nacional a favor del sector de la enseñanza. Ante esta situación, no hay mucho que puedan hacer los sindicatos de educadores para cambiarla si se mantienen iguales la forma y actitud de su movimiento sindical.

Todos estamos conscientes del difícil momento por el que atraviesan la educación, los educadores y los sindicatos de docentes en la mayoría de los países de América Latina. Las condiciones de trabajo y la remuneración de los docentes latinoamericanos, salvo algunas excepciones, se han deteriorado a tal punto que actualmente la enseñanza es una de las profesiones peor pagadas y menos atractivas. En la mayoría de los países de América Latina, los educadores tienen que trabajar en dos lugares para mantener un estándar mínimo de vida. Basta que se formulen a sí mismos una pregunta: ¿Cuántos docentes desearían que sus hijos le siguieran los pasos y estudiaran tres o cuatro años de estudios superiores para graduarse de maestros?

También se ha deteriorado la calidad de la educación en América Latina. Un alto porcentaje de maestros tienen apenas más educación que los estudiantes a quienes tratan de instruir. Por ejemplo, en zonas rurales de Brasil, un tercio de los maestros apenas han completado cuatro años de instrucción o menos. Estas condiciones son similares en muchos otros países de la región.

Las facilidades y condiciones físicas de las escuelas han declinado en forma sostenida. Existe una carencia de todo tipo de material de enseñanza, desde los simples elementos como el papel, los lápices, y los textos de estudio, hasta materiales didácticos más sofisticados, tales como televisores, películas, videos y computadores. Algo similar ocurre en las escuelas de capacitación vocacional donde los estudiantes aprenden a manejar equipo y maquinarias que ya no se utilizan en las fábricas e industrias que surgen actualmente.

Los sindicatos de docentes de la región, salvo algunas excepciones, están débiles y divididos. Esto ocurre por varias razones, aunque una de las más importantes se debe a la



pobreza general del sector de la enseñanza y de los educadores de América Latina. La división política entre las organizaciones de docentes ha contribuido significativamente a debilitarlas. Aunque creo que aun si los docentes estuvieran más unidos, la crisis general en la educación continuaría debilitando el movimiento sindical de los educadores.

¿Cómo puede ser fuerte y eficaz un sindicato de educadores si no puede recabar el pago de cuotas de sus asociados o si tiene que depender de las contribuciones de grupos que pertenecen a una tendencia política u otra? ¿Cómo pueden los docentes contribuir con el 1% de sus salarios para apoyar un sindicato fuerte si el salario que reciben no alcanza para su sustento básico, o aún peor, cuando sus gobiernos no les pagan los sueldos durante largos períodos, como ha ocurrido en algunos países de América Latina?

Esto no es una novedad para nadie. La cuestión consiste en saber qué es lo que se puede hacer para mejorar la educación y la condición de los docentes. ¿Qué estrategias deberían utilizar las organizaciones nacionales de educadores para cambiar esta tendencia descendente? ¿Y qué puede hacer la nueva organización internacional de educadores creada el pasado mes de enero en el congreso de Estocolmo para promover estos cambios?

En primer lugar, creo que sería muy útil analizar los orígenes de la crisis de la educación en la región y ofrecer algunas sugerencias de posibles estrategias para los educadores con el fin de promover el desarrollo educativo. El mejoramiento de las condiciones de los docentes va acompañado del desarrollo educativo. Parte de los antecedentes para esta presentación han sido tomados de investigaciones que realicé para preparar el tema "El papel de la educación en el desarrollo", presentado durante el último congreso del SPIE que se realizó en Toronto.

vamente positiva entre la inversión en la enseñanza y el desarrollo, como se señala en el documento de trabajo (No. 407) del Banco Mundial de 1980:

“El desarrollo y el rendimiento del sistema socioeconómico de un país está básicamente restringido a largo plazo al menos que se logre una tasa de matrícula escolar superior al 80% y la alfabetización de adultos también alcance ese mismo porcentaje”.

En otro informe preparado por una fundación para asuntos educativos de los Estados Unidos se resumen los estudios realizados sobre el impacto de la educación en el desarrollo de la siguiente manera:

“Una evaluación global de los beneficios económicos directos (en la forma de aumentos del ingreso o del producto nacional, o medidas similares) que se logran con la inversión que realiza un país en educación básica indica ‘los índices de rendimiento social’ de las inversiones en educación básica de los países en desarrollo que varían entre el 15 y el 56%, ‘muy por encima del patrón del 10% regularmente utilizado en los países en desarrollo para indicar la oportunidad de costo de capital’”.

Dicho en una forma más sencilla, la inversión en educación recompensa

La ironía de esto es que, si bien estas fueron las conclusiones a que llegaron los investigadores del Banco Mundial, “el FMI y el Banco Mundial no han alentado, mucho menos dirigido esfuerzos a mejorar la educación en los países menos desarrollados cuando respondían a los requerimientos del ajuste estructural”. Si bien el FMI y el Banco Mundial trataban de forzar las reformas económicas a través de la reestructuración, el resultado neto de la reforma, según ha sido ejecutada por muchos gobiernos, se ha traducido en eliminar uno de los mecanismos más importantes del desarrollo, como es la educación.

¿Cuáles son las lecciones útiles para los docentes y sus sindicatos en América Latina?

La conclusión es que la educación y la situación de los docentes no mejorará en América Latina en un futuro cercano si las economías de los países de la región no mejoran dramáticamente o si no existe un cambio significativo de las prioridades del gasto público nacional a favor del sector de la enseñanza. Ante esta situación, no hay mucho que puedan hacer los sindicatos de educadores para cambiarla si se mantiene igual la forma y actitud de su movimiento sindical. Los sindicatos de docentes tienen muy poca influencia sobre las economías de América Latina (o de cualquier región del mundo, si fuere el caso).

Los comunistas y partidos de extrema izquierda que actúan dentro de los movimientos sindicales de docentes de América Latina continúan apoyando una agenda revolucionaria para transformar la economía. Aunque el colapso de los partidos comunistas de Europa Oriental y de la ex-Unión Soviética, así como la lucha por la democracia en esas regiones han asestado un golpe severo al resto de los marxistas-leninistas de América Latina y de otras partes del mundo. Las sociedades comunistas resultaron ser tan brutales y represivas como cualquier dictadura de derecha. La práctica socialista económica no pudo ofrecer el bienestar e igualdad que había prometido para todos los trabajadores.

A pesar de ello, muchos líderes educadores latinoamericanos continúan aferrados a la ideología comunista con una fe y actitud sectarias. El movimiento de docentes comunistas de la región quizás no tiene la influencia que ejercía en el pasado, pero podría continuar siendo un factor divisorio en cualquier esfuerzo potencial de reorganización o de unidad de los movimientos sindicales en América Latina.

Los sindicatos de docentes de orientación socialdemócrata o demócrata socialista, han apoyado tradicionalmente una estrategia reformista respecto de la educación. Estas organizaciones han logrado progresos para los educadores y para la educación cuando sus respectivos partidos políticos estaban en el poder. Aunque hoy en día, cuando su partido ejerce el control del poder Ejecutivo y del Legislativo, lo anterior no resulta de gran ayuda. Esto se debe al estado de la economía en la mayoría de los países latinoamericanos; aun los que apoyan el aumento de gastos en la educación no pueden encontrar los fondos en el Tesoro Nacional para financiarlo. Esta es la situación en la que se encuentra enfrentada la filial de SPIE hoy en día en Venezuela.

Ante la ausencia de un crecimiento económico dramático, el gasto nacional en la enseñanza, sin embargo, se puede incrementar únicamente al tomar una medida: reducir el gasto en asuntos militares y utilizar esos fondos para financiar el presupuesto de la enseñanza. Como mencioné anteriormente, los gastos de defensa y el presupuesto de la enseñanza son los dos objetos de gasto más significativos en la mayoría de los presupuestos nacionales. Por tanto, podría tener un gran impacto si se desviara el 25% del presupuesto designado a la defensa hacia el presupuesto de la enseñanza. El problema que conlleva esta solución es que la mayoría de los militares de América Latina tienen más influencia que los sindicatos de educadores. La única forma para lograr el éxito de esta estrategia, si ello fuera posible, sería mediante la formación de una gran coalición de organizaciones nacionales e internacionales y de grupos interesados en apoyar esta idea.

Imagínense la influencia potencial de una coalición cuya finalidad sea apoyar la educación en un país y que estuviera conformada sin tomar en cuenta las líneas par-

En segundo lugar, muchas organizaciones de educadores deberán abandonar la actitud de "lucha de clases" respecto de la actividad política. Si las organizaciones de educadores quieren tener éxito en cambiar las prioridades del gasto del presupuesto nacional, deberán buscar aliados, incluso entre los grupos que tradicionalmente no son muy amistosos con los sindicatos. Entre ellos se incluyen las empresas. Deberán procurar el apoyo para el sector de la enseñanza en todos los partidos políticos.

Esta estrategia no significa que los sindicatos de docentes deban abandonar su defensa tradicional de los intereses de los trabajadores o su asociación con los sindicatos

de otros sectores de la actividad laboral. Lo que significa, sin embargo, es que los sindicatos deben asumir una actitud más sutil y flexible cuando negocian con los gobiernos. Además, al mismo tiempo que el sindicato trata de mantener y defender los ingresos y las condiciones de trabajo de los docentes, debe cooperar con las autoridades de educación del gobierno en la búsqueda de formas para reorganizar o reformar la educación para mejorar su "productividad".

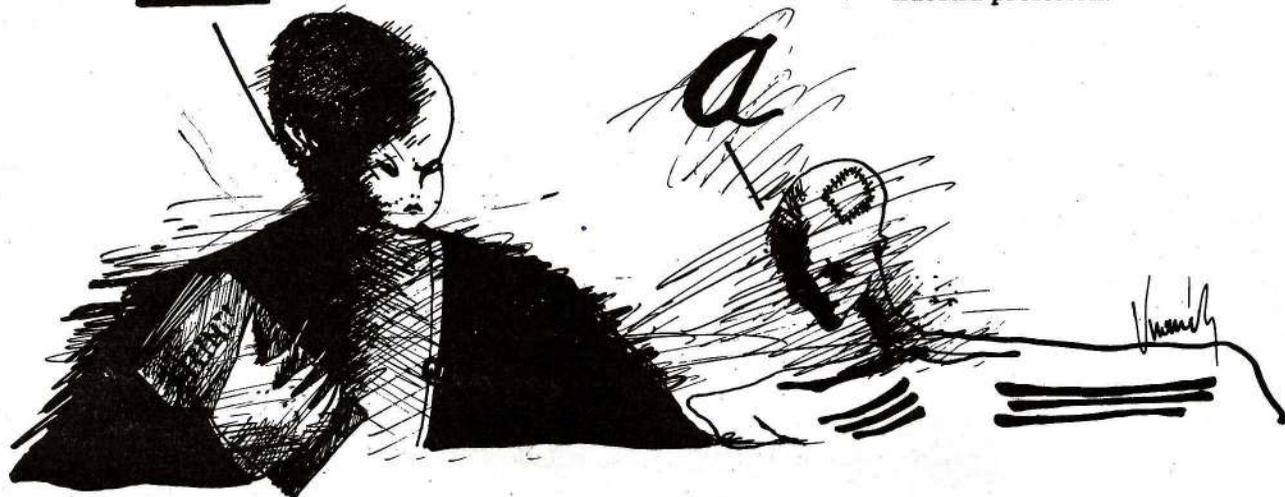
Es más fácil hacer tales propuestas en este tipo de reunión que lograrlas realmente a nivel nacional. No soy muy optimista de que pueda lograrse el objetivo de reorganizar los movimientos de docentes en América Latina. No podemos lograrlo tampoco en los Estados Unidos, aunque los dos principales sindicatos de educadores de mi país están políticamente

mucho más a tono entre sí que los sindicatos de América Latina.

A pesar de que se acabaron los regímenes comunistas en el Este, los comunistas latinoamericanos persisten en el sector de la docencia. Esta persistencia es la que quizás continúa dividiendo el movimiento de docentes. Otra amenaza a la revitalización del movimiento de docentes en América Latina es el "movimiento de solidaridad" que se encuentra en crecimiento y las fuerzas políticas "neoliberales". La combinación de estas dos fuerzas puede tener un impacto negativo de significancia sobre la educación pública. La privatización de la educación se está convirtiendo en un asunto grave en América Latina, como ocurre por ejemplo en los Estados Unidos y en Inglaterra como consecuencia de las políticas Reagan, Bush y Thatcher.

Como mencioné anteriormente, esta presentación tiene por objeto estimular la discusión de las estrategias nacionales e internacionales a la luz de las nuevas realidades políticas en las cuales nos encontramos. Si no adoptamos nuevas actitudes frente a la crisis de la educación, nuestras organizaciones continuarán luchando simplemente, pero a la defensiva, a favor de los docentes, en tanto que otras fuerzas menos progresivas dictarán los destinos del futuro de nuestra profesión.

A



LOS EDUCADORES Y EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN

Apartes del informe presentado por el secretario general de la Internacional de la Educación FRED VAN LEEUWEN en el último congreso de la SPIE realizado en Estocolmo del 22 al 24 de enero de 1993 sobre los problemas de la educación y las metas que debe proponerse el movimiento de los educadores del mundo.

La educación

Colegas:

Más que en ningún reporte anterior, nos hemos centrado en lo que en Toronto se identificó como la Crisis de la Educación Internacional, marcada por las medidas de austeridad en el Sur y por los esquemas neoliberales en el Norte, los cuales son esgrimidos para destruir la educación libre y obligatoria y reemplazarla con algún fragmentado sistema semi-público o privado. Una crisis marcada por altas tasas de analfabetismo, por agudas desigualdades, por metas educativas desequilibradas, por un deterioro de las condiciones de servicio de los educadores y un estatus declinante de nuestra profesión en general. Como se esbozó en el Reporte de Actividades, hemos trabajado duro para llamar la atención de la comunidad internacional acerca de los peligros de abandonar nuestras escuelas y para lograr que la educación sea prioritaria en la agenda de los organismos intergubernamentales. Me atrevo a decir que no hemos dejado de tener aciertos. Aunque se pudiese aún hablar de crisis, está creciendo la conciencia entre los líderes de la opinión, los políticos y los economistas según la cual drásticas medidas deberán tomarse para mejorar nuestros sistemas de educación. La opinión existente es de que tal progreso puede lograrse sólo si se robustece la posición de los educadores.

1) Algunas agencias intergubernamentales con inclusión de la UNESCO y el Banco Mundial, lanzaron en 1990 la campaña Educación para todos, en la que se exhortaba a todas las naciones hacia la incrementación de los presupuestos de educación y

a conceder prioridad a la educación básica. 2) La Organización Internacional del Trabajo ha decidido referirse con regularidad acerca de las condiciones de servicio de los educadores. 3) El OCED está brindando cada vez más atención a la relación entre la educación y la economía y advierte a sus Estados miembros acerca de las serias consecuencias que sobrevienen cuando dichos Estados no acceden a elevar los salarios de los educadores y a mejorar sus condiciones en general. Así, pues, ¡las cosas van andando!

En mi opinión, en el futuro que nos espera debemos concentrarnos en cinco metas.

Primero que todo, debemos luchar por el reconocimiento y la aceptación de la *educación como piedra angular de los programas de asistencia para el desarrollo*. El logro de este objetivo requiere una íntima cooperación con la CIOSL. En segundo lugar, tenemos que consagrarnos de nuevo al *financiamiento de la educación*. Debemos reafirmar nuestra dedicación a la escuela pública, reiterar nuestra opinión de que los sistemas de educación obligatoria deben ser financiados con fondos públicos. No existe otra forma de garantizar el control democrático, de que nuestros sistemas de escuela sean accesibles para todos los miembros de la sociedad. Pero que una cosa quede muy clara: cuando abogamos por educación pública, no estamos propugnando la educación estatal, por un sistema que fue común bajo el régimen comunista que restringe la libertad de los educadores, estudiantes y padres, que dicta el currículo y los procesos de aprendizaje hasta en el detalle más insignificante. Por el contrario, en una sociedad libre y democrática, la educación pública

debe asumir un papel crítico, evaluar continuamente sus logros y ser abierta a las demandas de la sociedad, de toda la sociedad, y no sólo de una parte de ella, sean grupos de interés específicos, partidos políticos o congregaciones religiosas.

La tercera meta es promover *reformas educativas*. Se ha dicho desde antes, y lo repito de nuevo: las organizaciones de educadores deben dirigir los debates sobre la adaptación de nuestros sistemas escolares adecuados a las necesidades diarias, a las cambiantes realidades económicas y sociales. Puede que no existan respuestas universales a todas las preguntas sobre reformas. Pero existe por lo menos una: la responsabilidad del maestro, del profesional que diseña y guía los procesos de aprendizaje. La educación se ha convertido en un ejercicio de producción masivo; en algunos casos se reduce al maestro a poco más que el diente de una rueda, privado de las responsabilidades esenciales, a la espera de instrucciones que vienen de arriba. La educación cualitativa, el objetivo de cualquier reforma, está ligada al estatus profesional de los educadores y al nivel de la responsabilidad que la sociedad está gustosa de delegar en los educadores. La oportunidad de impulsar cambios significativos está allí y es menester aferrarla. Vamos a organizar conferencias sobre la reforma de la educación para sindicatos miembros en las economías industriales, así como producir y divulgar la información sobre la reforma en diversas naciones.

La cuarta meta se refiere al despliegue de nuestros esfuerzos para mejorar las condiciones de servicio de los educadores. En los últimos diez años los salarios han caído 33% en África y 11% en América Latina. Un empleo de tiempo completo en estas regiones, así como en muchos países asiáticos, no genera los suficientes ingresos para mantener una familia. En Europa Central y Oriental, los salarios se encuentran muy por debajo de los promedios en el sector privado. No me sorprendería si hoy, hablando en términos globales, sólo en el sector agrícola y de plantaciones los salarios se encuentran por debajo de los de nuestro sector, el sector peor pagado. Tanto en la UNESCO como en la OIT, pero también a nivel de la OCED, debemos consagrarnos vigorosamente a este problema, no sólo por razones de justicia, sino también para prevenir el desangre de la profesión y un colapso total del sector. Tenemos que continuar enfatizando la necesidad de una convención de la OIT.

Y como quinto y último objetivo en esta área de las políticas propongo que llevemos a cabo algunos programas específicos de educación, que organicemos seminarios regionales sobre temas educativos o pedagógicos específicos. Ya he mencionado la necesidad de definir las estrategias educativas para combatir el racismo, el antisemitismo y la xenofobia.

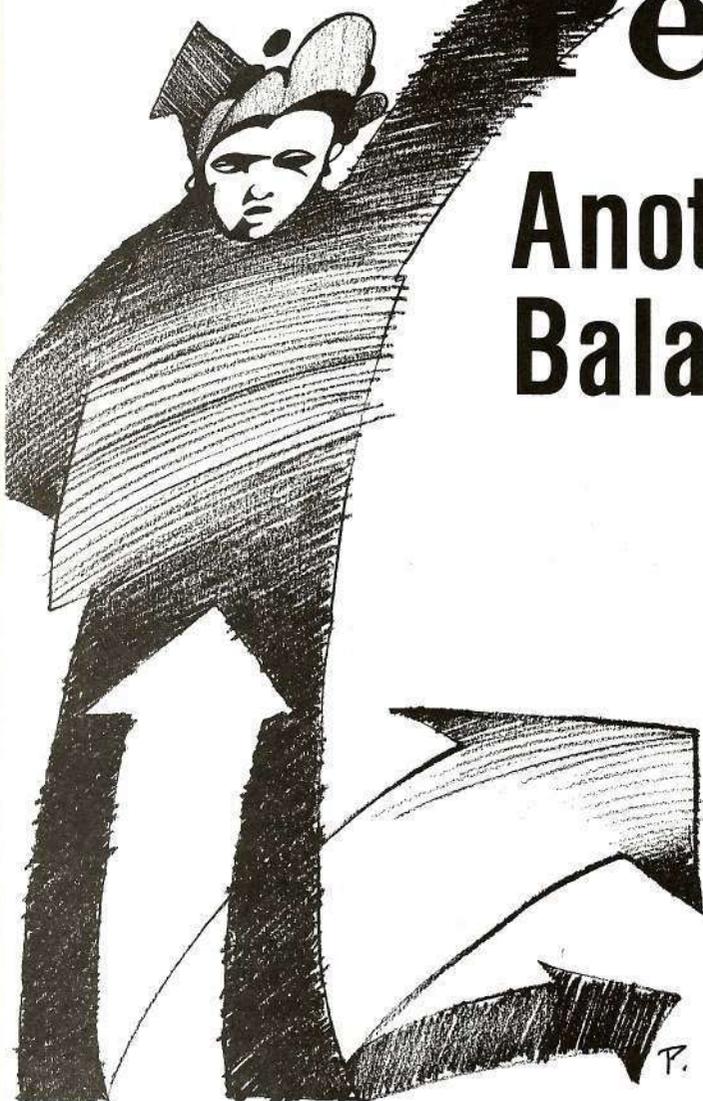
Quiero agregar ahora la educación en salud, con énfasis en la prevención del SIDA y educación para la protección del medio ambiente global. Un contado número de organizaciones miembros han tomado ya la iniciativa en este campo que debe ensancharse y tratarse a un nivel internacional. Estamos profundamente preocupados con el deterioro del medio ambiente global y sabemos de la catástrofe que con seguridad le espera a la humanidad si fracasamos en tomar medidas draconianas, tanto a nivel internacional como nacional, pero también en casa. Por tanto, la educación para la protección del medio ambiente global no sólo debe transferir el conocimiento, sino buscar también cambiar las actitudes.

Pero tenemos una responsabilidad aún más delicada. El tema, a su vez, debe ser seriamente tratado en el movimiento laboral en su conjunto, no importa cuán pensadas puedan ser las conclusiones. Finalmente, miremos más en nuestro interior a las operaciones de nuestros sindicatos, a la cantidad de papel que derrochamos, a los millones de millas que viajamos cada año. Cierta día me contaron que la energía consumida por el viaje de una sola persona desde Estocolmo hasta Santiago de Chile en un Boeing 747 es igual a la energía necesaria para mantener la calefacción en dos hogares suecos durante toda la temporada de invierno. No estoy diciendo que debemos quedarnos en casa o que nos vamos a sentir culpables; estoy simplemente llamando sólo a la previsión, la modestia y la moderación.

Bien, entonces, puesto que estamos mirando introspectivamente, me gustaría presentarles un asunto más... En Toronto ustedes nos encomendaron garantizar que la posición de las mujeres sea explícitamente abordada en todas las actividades de la FISEL con el propósito de lograr más igualdad, tanto dentro como fuera de nuestro movimiento. Hemos seguido su mandato. En realidad creo que nunca antes habíamos organizado tantos programas —en particular programas de educación del trabajo— dirigidos hacia un mayor concurso de las mujeres en el trabajo de los sindicatos. No obstante, no existe ninguna razón para estar satisfechos. Por supuesto, continuaremos nuestro trabajo y estoy seguro de que ustedes seguirán enviando mujeres a estos programas, pero permítanme anotar que deben esforzarse un poco más en este asunto. Un rápido conteo muestra que de las 114 organizaciones miembros sólo 10 son encabezadas por mujeres, lo cual es menos de 9%. Al parecer, ustedes continúan eligiendo varones en las posiciones de liderazgo. Francamente, estoy un poco preocupado. Llamo su atención al hecho de que la nueva constitución de Educación Internacional fija reglas estrictas para la composición de su Junta Ejecutiva. Hoy no seríamos capaces de obrar de acuerdo con estas reglas, a menos que busquemos que la Junta esté compuesta por líderes sindicales.

El Movimiento Pedagógico

Anotaciones para un Balance



El presente documento expresa el estado de la discusión en el actual equipo del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de la Federación Colombiana de Educadores sobre una retrospectiva del MP colombiano; queremos darlo a conocer con la advertencia que no constituye aún una mirada acabada, sino parte del proyecto nacional del balance que apenas se inicia.

Con este proyecto buscamos dos objetivos:

1. Identificar la dirección y los resultados que ha tenido el Movimiento Pedagógico con el propósito de señalar sus perspectivas y las de los CEID a partir del XV Congreso.

Este documento fue presentado al Seminario Andino de Organizaciones Docentes y al Congreso de la UNE en Ecuador en diciembre de 1992.

2. Iniciar un estudio sistemático de la historia del Movimiento Pedagógico que permita tener una mirada crítica del mismo con el propósito de mostrar los principales aportes, los aspectos sobre los cuales se ha hecho mayor énfasis y ver documentalmente cuáles han sido hasta ahora sus resultados, las distintas interpretaciones de que es objeto, y sus proyecciones².

Una primera periodización diferencia los siguientes momentos:

1. Uno de antecedentes, que se centra en los procesos que desembocan en la determinación de iniciar el Movimiento Pedagógico a través del Congreso Federal de Bucaramanga (1982).

2. La formulación de las propuestas de Bucaramanga y lo ocurrido hasta el siguiente congreso de FECODE en Pasto (1985).

3. El Congreso Pedagógico (1987).

4. A partir del Congreso Pedagógico hasta 1991.

5. El Movimiento Pedagógico y la Ley General de Educación.

Para efectos de esta presentación del proceso seguido, mostraremos los lineamientos básicos de las nuevas perspectivas que están vinculadas al proceso de negociación de la LEY GENERAL DE EDUCACION concertada entre FECODE y el Ministerio de Educación Nacional.

Antecedentes del Movimiento Pedagógico

Antes de la celebración del Congreso de Bucaramanga (1982), existían en el magisterio una serie de condiciones que permitieron impulsar el Movimiento:

— La lucha de la década del 70 devino en la búsqueda de soluciones a los problemas más relevantes



relacionados con el gremio; resultado de este proceso fue la negociación con el gobierno y la expedición del Estatuto Docente que aportó mayores elementos para reconocer como profesión la docencia y le proporcionó al magisterio bases para pensar más detenidamente en su papel social.

— Con la expansión producida en la década de los setenta y las constantes luchas por sus reivindicaciones se consolidó la estructura sindical que llevó a la unificación de los distintos sindicatos nacionales en la FECODE.

— Una serie de experiencias, tanto a nivel nacional como internacional, empezaron a mostrar nuevas posibilidades para el ejercicio de la docencia. Si bien con el tiempo tales visiones han sido superadas o revaluadas, constituyeron referentes im-

portantes para pensar la pedagogía y el papel social del docente.

— La investigación sobre la educación y la pedagogía tomó nuevos rumbos; en las universidades públicas más importantes frente a la historia oficial de la educación, entendida como historia legislativa o casuística, aparecieron nuevas tendencias para dar cuenta sistemáticamente de las condiciones y las formas que ha vivido la docencia en el país. Y frente a la investigación sicologista-experimental, se empezaron a conocer otras tendencias más ancladas en lo social, más ambiciosas para entender la magnitud de la tarea docente, más próximas a la tradición de saber qué sustenta la pedagogía que aquéllas que sólo pretendían imponernos el rol de administrado-

2. Para la elaboración del documento se ha tenido en cuenta fundamentalmente parte de la documentación que existe en el CEID de la FECODE y algunas entrevistas.

res curriculares para cumplir las metas del "desarrollo" señaladas exógena y verticalmente. Sus resultados y la interacción de los investigadores con el magisterio han venido aportando desde entonces nuevos puntos de vista para una reevaluación del modelo de práctica pedagógica propuesto desde la tecnología educativa.

— En el contexto político se había venido reduciendo la violencia y la represión oficial sobre el magisterio y demás sectores populares y con ello los mecanismos de resistencia popular venían enriqueciéndose.

A partir de las formulaciones iniciales se plantearon en FECODE diferentes maneras de comprenderlo:

— Para unos, con el Movimiento Pedagógico se pasaba a otras formas de lucha que dejaran de lado la confrontación directa;

— otros, consideraron la propuesta como una nueva forma de hacer proselitismo y la acción sobre el Movimiento Pedagógico como una manera de estar a tono con nuevos planteamientos;

— la tendencia mayoritaria que señaló desde el inicio el contenido político del Movimiento Pedagógico, ha venido incidiendo en la forma de hacer política en el sindicato y entendió con éste nuevos espacios para la confrontación ideológica, la pluralidad y la tolerancia como prácticas inherentes al mismo movimiento y a su sentido de espacio de confrontación de ideas.

El Foro Nacional por la defensa de la educación pública

Con la aprobación del Movimiento Pedagógico en Bucaramanga, se propuso la puesta en marcha del CEID, la edición de la revista EDUCACION Y CULTURA y la realización del foro nacional por la defensa de la educación pública.

En términos formales, la FECODE y los grupos de docentes de todos los niveles que se acercaron para hacer realidad el Movimiento Pedagógico se dieron a la labor de plasmar las resoluciones del congreso de 1982.

A la vez que se fue construyendo una dinámica para la difusión del CEID, se fueron articulando unos criterios de trabajo basados en la búsqueda de consensos, la libre discusión, la elaboración colectiva de puntos de vista y propuestas para ser adelantados y divulgados en los medios académicos y en el magisterio. Se inició, en fin, la constitución de la comunidad del Movimiento Pedagógico. En el estado del debate y la reflexión, aún no se logran articular códigos comunes; más bien se han venido consolidando los discursos de cada grupo; es decir, la constitución de la comunidad es aún tarea por cumplirse y que nunca se ha esperado ocurra por decreto o por voluntarismo; ella es parte del complejo proceso del movimiento magisterial como nuevo movimiento social; del Movimiento Pedagógico como proyecto

cultural que tiene como sujeto central al maestro y como escenario privilegiado la escuela y el sindicato, pero que constituye una convocatoria para toda la sociedad.

EL FORO POR LA DEFENSA DE LA EDUCACION PUBLICA asumió algunos de estos problemas cardinales:

— La calidad de la educación, la educación pública en todos sus niveles y modalidades y las implicaciones de la lucha por la defensa de la educación pública. La situación financiera y administrativa. En Colombia, respecto de este tema, podemos afirmar con poco riesgo de error que el más exacto y mejor documentado conocimiento se encuentra en la dirección de la Federación, más que en el Ministerio de Educación u otras instancias gubernamentales. La lucha gremial ha creado un acumulado de conocimiento sin el cual la orientación del gremio y las negociaciones con el Estado no son posibles. Mientras el Ministro no dure en su cargo, es dudosa la calidad, la continuidad y la coherencia de los programas. Tanto es así que para el citado foro la discusión giró en torno a alternativas ante la crisis financiera, propuestas por los educadores.

Aportes importantes son además: El consenso acerca de la pluralidad como connatural al Movimiento Pedagógico, el sentido cultural del mismo, la necesidad de constituir la identidad del maestro y de la educación, el carácter científico de cualquier reforma. Sobre la temática que convocó al magisterio en este evento, queda claro que se exige con más claridad el cumplimiento de las obligaciones estatales, pero se reafirmó ante el país la voluntad de asumir la defensa de la educación pública e ir más allá de estas exigencias para luchar por la calidad de la misma y a trabajar por la formación de los nuevos maestros que los retos asumidos requieren.

En este período inicial la actividad de los CEID estuvo atravesada por los intereses de constituirlos en voceros de la actividad política de los partidos, como lo ponía de presente las acerbas pugnas por su composición y dirección. Se congregaba a un amplio sector del magisterio, ajeno a los ajetreos de los partidos, pero atraído con el verídico argumento según el cual ahora tocaba el turno a los análisis sobre los problemas de la educación.

Entre el lanzamiento del Movimiento Pedagógico en Bucaramanga y el primer corte de cuentas en Pasto, ocurren una serie de fenómenos de orden nacional: la guerrilla declara su guerra final al establecimiento y paralelamente el gobierno de Betancur le sale al país con su doble política; plan de paz y conculcación de las conquistas de los obreros, lo cual dificulta la formación de un frente cerrado que se opusiera a las políticas del gobierno, por ejemplo en relación con las conquistas laborales.

Aunque esta política de "PAZ" fracasó estruendosamente, quedó abierto el camino para intentar una salida negociada y civilista que se ha venido arrai-

gando en la Federación y la cual se apoya en las nuevas políticas de las que forma parte el Movimiento Pedagógico. A la vez ha llevado la persistencia en esta actitud a consolidar un puesto de interlocutor del Estado a la Federación Colombiana de Educadores como abanderado de la lucha civil y de las salidas negociadas a la violencia endémica del país. La mejor expresión de este reconocimiento es la posibilidad de negociar la LEY GENERAL DE EDUCACION con el Estado.

En el Congreso de Pasto de 1985, el espacio ganado por la lucha y el trabajo hacia la identidad del maestro y el nuevo movimiento cultural se manifestaron por primera vez en un evento que ya se ha institucionalizado: el Movimiento Pedagógico, el cual es parte del quehacer central de la Federación. Este congreso dedicó el tiempo necesario para abordar las tareas del Movimiento Pedagógico, reconoció su importancia y mostró —autocríticamente según algunos— la ausencia de mayor compromiso en las instancias de los sindicatos y la misma Federación y se empieza a asordinar el anterior llamado de otros para suponer las viejas formas de lucha a cambio del Movimiento Pedagógico.

También se cuestiona el que no se hayan producido investigaciones en pedagogía, para algunos razón de ser del Movimiento Pedagógico. Por tanto, señala este Congreso, debe procederse a extender y consolidar el Movimiento Pedagógico. Se ratificó en suma la línea trazada por el congreso anterior y se empezó a entender el carácter estratégico a largo plazo del Movimiento.

El Congreso Pedagógico

El Congreso Pedagógico, celebrado cinco años después de adoptado formalmente el Movimiento



E

Pedagógico, estuvo precedido de asambleas pedagógicas en todo el país, tarea en la que la estructura iniciada en el CEID-FECODE cobró formas particulares en cada entidad territorial, así como en las localidades del país bajo la forma de “comisiones pedagógicas” municipales.

En total se presentaron más de 700 trabajadores de los cuales 272 fueron seleccionados y debatidos en las diferentes comisiones así:

En las cinco comisiones de temas generales: “Fines de la educación”, once ponencias; sobre “Calidad de la educación” treinta y cinco; sobre “Formación de educadores” cincuenta y tres; sobre “Movimiento Pedagógico” veinte; sobre “Reforma educativa” seis ponencias. Un poco más de la mitad de los documentos presentados a consideración del congreso giraron en torno a temas específicos, tales como enseñanza de las áreas del conocimiento, evaluación escolar, relaciones escuela y comunidad y etnoeducación.

El mismo Congreso Pedagógico planteó puntos que permitieron un gran avance posterior: de una parte, se hace un reconocimiento expreso según el cual el Movimiento Pedagógico no puede suplantar otras formas de lucha y que es una etapa en la lucha del magisterio que tiene por objeto cubrir un flanco nuevo, nunca afrontado sistemáticamente por los maestros.

Por otra, en el mismo Congreso va tomando cuerpo la dirección del Movimiento Pedagógico; asocia a este con calidad de la educación y con una reforma democrática de la educación. Recoge el planteamiento sobre la necesidad de propender por unas condiciones “materiales” —se reconoce que hubo avances y que ello ha constituido la actividad central de la FECODE— y unas condiciones “democráticas” que hacen referencia a la participación del magisterio en la reforma.

La Ley General de Educación

A no dudarlo, el acierto del Congreso fue señalar como la gran propuesta del MP la reforma de la enseñanza; cinco años después está sobre la mesa el Proyecto de Ley General de la Educación. A partir del Congreso existe un segundo aire para el Movimiento que se traduce en la serie de eventos organi-

zados por el CEID o en los que tomó parte activa³ y en el impulso dado a la revista.

Un estudio sobre los artículos publicados en Educación y Cultura debe identificar las direcciones fundamentales en el Movimiento Pedagógico, la rigurosidad alcanzada, la participación del magisterio de cada nivel. Sin embargo, al romperse se observa que se convirtió en un vehículo que además de propiciar la discusión de los temas convocó a la comunidad científica y ha dado a la Federación y al CEID un ganado puesto en el ámbito cultural del país.

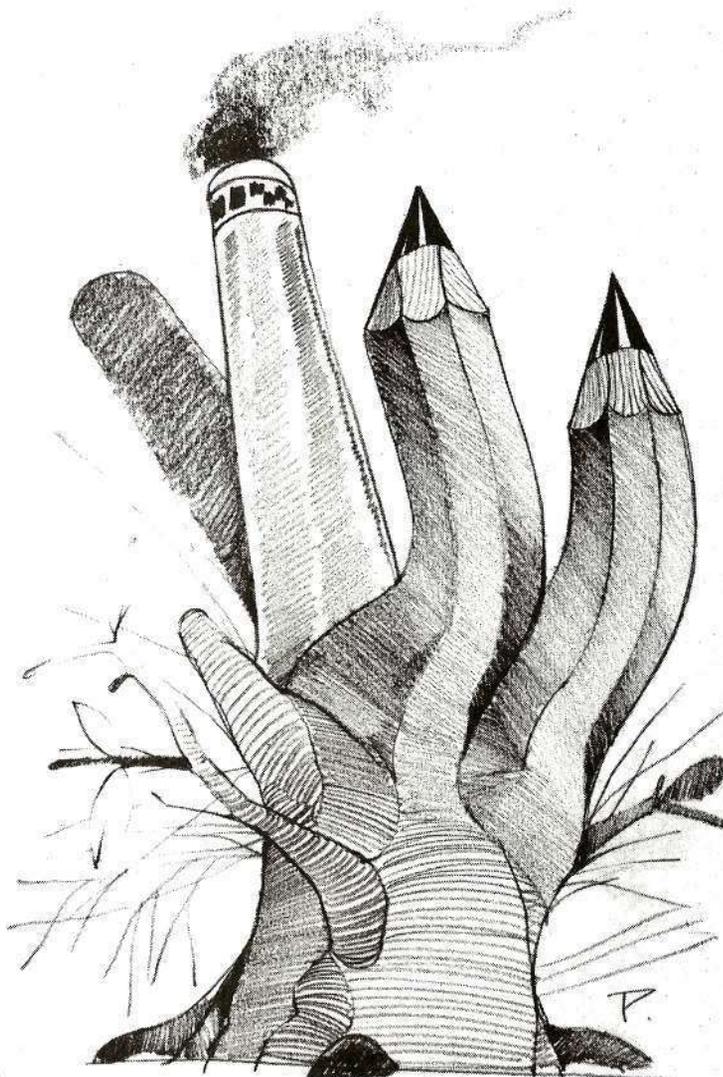
El Proyecto de Ley General de la Educación condensa en términos generales las mejores elaboraciones del magisterio de los últimos años. Difícil precisar —pero es una tarea que debe abordarse— desde cuándo toman cuerpo los

puntos básicos, pero pueden marcarse algunos hitos:

— Si bien el movimiento estudiantil y magisterial de los 70 incorporó en el ideario nacional una serie de principios que se convirtieron en especie de patrimonio del magisterio colombiano (financiación estatal, libertad de cátedra, autonomía, papel de los conocimientos científicos y de la misma educación, educación laica), el Movimiento se encargaría de hacer realidad los desarrollos conceptuales necesarios de éstos y otros tópicos, tales como la imposibilidad de trazar un currículo único y centralista.

— La discusión, aprobación y puesta en marcha del Estatuto Docente dio luces sobre otros de los temas abordados para negociar la Ley General de Educación.

— Unos más, finalmente, son desarrollo de las discusiones que las condiciones mismas del trabajo imponían a los maestros diariamente, muchas veces con motivo de las políticas oficiales, por lo cual merece mención especial la discusión y el enfrenta-



miento suscitado contra la Reforma Curricular, prueba de fuego para el Movimiento y, años más tarde, los debates en torno a la promoción automática.

Se va gestando en consecuencia una concepción educativa que rompe con la del Estado y que alcanza tal grado de madurez que el gobierno debe sentarse a negociar la reforma con FECODE.

Podría parecer un contrasentido afirmar que la expresión orgánica del Movimiento Pedagógico —los CEID— no tuvo casi nada que ver con el Proyecto de Ley General, pero que éste es fruto de dicho Movimiento. Pero bien miradas las cosas, eso corresponde a la realidad. Podemos concluir que al entrar a redactar, negociar y convocar los eventos consultivos para la elaboración de la ley, el comité ejecutivo ofreció una lectura

propia de la producción a través de diez años en eventos de distinta índole, en las publicaciones y experiencias que se asocian a la búsqueda de identidad del magisterio, a la confrontación con las concepciones y políticas estatales y a la autoformación ocurrida en este gigantesco esfuerzo colectivo.

El Movimiento Pedagógico ha venido cualificando un sector del magisterio a todo nivel que es el que ha hecho los aportes al contenido de la propuesta legislativa y la defiende. Aunque nadie se imaginaba, digamos que a principios de 1990, se estaba *ad pueras* para sentarse a redactar un proyecto de ley con posibilidades de convertirse en ley. No hay duda que

3. Una incompleta lista de los eventos más importantes debe recoger el Simposio sobre la Enseñanza de las Ciencias, el Encuentro Nacional de Experiencias Innovadoras en Educación, el Encuentro Nacional de Instituciones Formadoras de Docentes, el III y el IV Seminario Nacional de Investigaciones en Educación, a más de eventos sobre la enseñanza de la lectura, la escritura, las matemáticas, luego se plasmarían en el Proyecto de Ley.

la Constitución de 1991 precipitó el momento y en el proyecto se consagran algunos asuntos que no habían estado presentes o no tuvieron mucha fuerza en las discusiones que se dieron en los últimos veinte años como fruto de la necesidad de concertar la ley.

De suerte que hoy la dinámica de los hechos le señala el camino al Movimiento Pedagógico y la actividad a los CEID: desarrollar los grandes campos que abre la ley en materia de enseñanza —como algo fundamental— la elaboración de los planes y programas. Corresponde a los CEID prestar un apoyo insustituible al magisterio en estos momentos.

De hecho, en la FECODE, en estos años se ha venido revaluando la forma de hacer y entender la política con la búsqueda de consensos basados en el debate y no en la imposición o en la exclusión. Se busca desde una visión de conjunto articular tres ejes de acción:

La defensa de la educación pública, la lucha reivindicativa gremial y el movimiento pedagógico. Esta visión avanza a la par con la extensión del Movimiento Pedagógico, aunque no exenta de tensiones.

Entre las tensiones que determinan la dinámica del quehacer pedagógico recordamos:

La tensión entre lo pedagógico y lo sindical; para algunos se siente el Movimiento Pedagógico aislado de la acción, de la estructura de la Federación y de los sindicatos. O bien, se considera que en el frente pedagógico se deben perpetuar y preservar los mecanismos de representatividad y poner en juego los mismos criterios utilizados para la acción del sindicato; de esta forma el Movimiento Pedagógico corre el riesgo de ser un apéndice del quehacer sindical tradicional. Una idea contraria, afirma que debe aislarse el Movimiento Pedagógico de los estilos de la acción sindical, algunos verdaderamente anacrónicos y desfasados de la nueva realidad.

Significativos son los casos en que esta tensión se resuelve por la vía del apoyo al CEID, y al Movimiento Pedagógico⁴ al entender su autonomía y su valor, no estrictamente para fortalecer la dinámica sindical, sino además, para ampliar los horizontes de la participación del magisterio en la vida cultural y social.

En la medida en que se trabaja por la autonomía, por la identidad del maestro alrededor de la ciencia, la pedagogía y la cultura, se actúa políticamente, aunque algunos partidos de la "izquierda tradicional" fracasen en su intento de capitalizarlo para sus fines.

La tensión entre lo investigativo y lo organizativo, entre la experimentación tendiente a la transformación de la escuela y la investigación y reflexión de los temas generales. No necesariamente los CEID tienen proyectos propios de investigación por cuanto la dinamización y el apoyo pedagógico que ha de aportarse a los educadores exigen los mayores esfuerzos y la dinámica de cada filial en cada región imprime un ritmo desigual en el desarrollo. No se evidencia la

misma intensidad en la correlación entre equipos y centros de investigación, CEID y grupos de maestros.

Una versión de las corrientes presentes en el Movimiento ubica las diversas concepciones sobre la práctica pedagógica como *culturalistas, racionalistas, empiristas, pedagogicistas, marxistas, cristianas*, etc., según las vertientes ideológicas que las nutre.

Otra versión mira las tendencias en relación con las escuelas de pensamiento y los autores en que se apoyan los distintos proyectos de investigación: La escuela crítica europea, de la que se deriva la propuesta de enfocar pedagogía como acción comunicativa; la crítica pedagógica, basada en la sociolingüística, con base en la cual se ubican los mecanismos de poder inherentes a la cotidianidad escolar y la circulación de saberes y discursos en la escuela; Foucault y su propuesta de arqueología de los saberes para conocer la historia de las prácticas y el saber pedagógico en Colombia. Una corriente que es en sí diversa y plural es la de la educación curricular que se articula con versiones de la llamada I.A.P., ha incidido en el Movimiento Pedagógico en la medida en que promueve experiencias pedagógicas y proyectos con maestros con miras a su formación y sistematización de las experiencias alternativas que promociona.

Otras miradas ubican las tendencias presentes en la forma de hacer la pedagogía; unos pretenden dar más peso a lo científico, otras a lo cultural y artístico. De hecho coexisten versiones de la pedagogía de la permisividad más amplia, con propuestas en construcción que miran el desarrollo cognitivo y la generación de alternativas propias fundamentadas en la recontextualización de las corrientes pedagógicas contemporáneas.

Perspectivas

Indudablemente, el quehacer del MP está ligado al desarrollo de la ley, concertada y hoy en discusión en el parlamento. Concertación que ya ha dado excelentes resultados, si se reconoce que en este proceso el país está discutiendo el futuro de la educación; por sus novedosos planteamientos ya ha suscitado las más diversas reacciones, pero ha abocado a la sociedad y al Estado a sentar sus puntos de vista sobre el ser y el deber de la educación. De todas maneras, el MP enfrenta —aun si la ley no se aprobara como fue concertada— la tarea de promover la reforma de la enseñanza, el pasar de los grandes temas generales —que han ocupado la mayor parte del espacio de nuestra revista— a los grandes problemas de la enseñanza como son la construcción de currículo y la autonomía escolar.

4. Así el XV Congreso Federal en agosto pasado, aprobó mayor autonomía para el CEID - FECODE y estatuyó el 10% de los ingresos de la Federación y las filiales para cada centro.

La comprensión de lectura en la Matemática

Gabriel Espinosa Manrique
Myriam Pardo Torres

Profesores del Departamento de Matemáticas
de la Universidad Pedagógica Nacional

Una formación matemática va acompañada automáticamente de la adquisición de una lengua depurada que gana en concisión sin suprimir por ello cierta forma de belleza. Iniciar el aprendizaje de las matemáticas es propiciar a la vez un mejor uso de la lengua materna, razón por la cual el profesor de matemáticas debe ser a la vez un cuidadoso maestro del lenguaje.

Es clara la importancia de conocer los procesos psíquicos que implican el aprendizaje de las matemáticas y del cálculo. Igualmente, la pedagogía del cálculo y de las matemáticas no pueden ignorar la evolución actual de los procesos de la psicología y la evolución extraordinaria de los métodos y técnicas de enseñanza.

Una formación matemática va acompañada automáticamente de la adquisición de una lengua depurada que gana en concisión sin suprimir por ello cierta forma de belleza. Iniciar el aprendizaje de las matemáticas es propiciar a la vez un mejor uso de la lengua materna, razón por la cual el profesor de matemáticas debe ser a la vez un cuidadoso maestro del len-

guaje. Una adecuada formación matemática es un elemento esencial para una buena adaptación a la vida.

A partir del análisis anterior el profesor Gaston Mialeret propone para la iniciación del aprendizaje de las matemáticas un método psicológico que tenga origen en las relaciones del niño con su medio, un método que tenga en cuenta la experiencia real del niño para ir hacia una matematización progresiva.

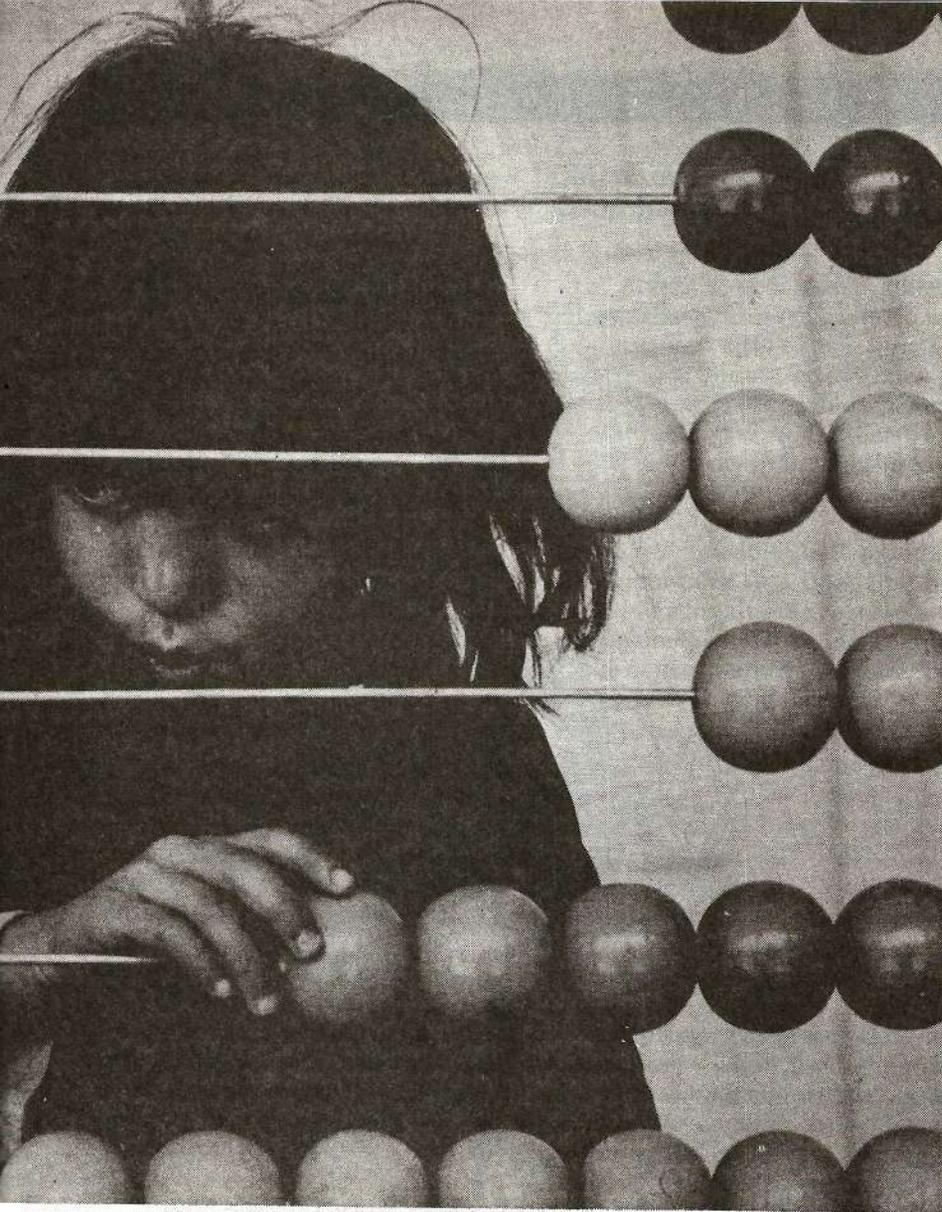
Los juegos y las actividades más simples llevan al niño a resolver de manera concreta problemas que a su vez pueden ser después objeto de su estudio escolar. Las actividades de agrupamiento, separación, clasificación pueden llevarle a una reflexión, a una toma de concien-

cia. Aquí el problema pedagógico consiste en lograr una conexión entre una actividad determinada, real o imaginada, y su traducción a un lenguaje que utiliza sus propios signos y sus fórmulas propias.

La solución de problemas matemáticos

Estudios y análisis efectuados por Mile A. Claret han demostrado que de la forma cómo se presenta el enunciado de un problema depende el éxito o el fracaso de los alumnos. Las palabras utilizadas frecuentemente por los maestros y más tarde por los matemáticos no son comprendidas claramente por todos los alumnos. Numerosas encuestas han probado que el





niño no posee completamente desarrollado el vocabulario que los maestros utilizan. Un trabajo realizado por Gastón Mialeret en 1955, demostró que la importancia de la formulación del enunciado juega un papel de primer orden. Un mismo problema puede ser enunciado de tres formas diferentes: concreta, intermedia y abstracta; según el enunciado los resultados son sorprendentemente diferentes. Lo mismo ocurre ante problemas idénticos en un plano matemático cuando se utilizan números pequeños y grandes o unidades especiales y poco conocidas por el niño. Al intentar analizar la forma de la resolución de un problema se observa que al niño que resuelve sin dificultad un problema simple cuyos datos son números inferior-

es a cientos, le resulta difícil hacer el mismo raciocinio si el problema contiene números más grandes.

Pareciera como si los números grandes le produjeran miedo y perdiera así la relativa seguridad que lo acompañaba al tratarse de números pequeños. Esto demuestra que el niño resuelve un problema, pero no hace aún matemáticas; es necesario que el niño domine ampliamente lo concreto para que pueda trabajar sobre los aspectos propiamente matemáticos del problema. A los maestros y demás adultos les parece que ciertos problemas son una simple suma de problemas elementales, y si el niño sabe resolver cada uno de esos problemas simples, sabrá resolver uno más complejo. En términos matemáticos, si el niño

sabe resolver el problema A y el problema B, debe saber resolver también el problema A más B. Desafortunadamente, todavía la lógica y la psicología no coinciden perfectamente como consecuencia de un curioso efecto: el encuentro de dos dificultades crea una dificultad superior a su suma.

La imposibilidad dentro del pensamiento del niño para extender fácilmente sus esquemas lógicos ante situaciones cada vez más amplias está unida al hecho de que carece de movilidad. Sobre este punto ha insistido Piaget, quien ha demostrado que la evolución de la inteligencia del niño se va conformando hacia una reversibilidad cada vez mayor. Partir de un punto y ser capaz de volver a él, tomar conciencia del camino recorrido y de las vías utilizadas, es signo de una evolución intelectual ya avanzada.

La inteligencia resulta reversible cuando es suficientemente dueña de las relaciones para manejarlas en todos los sentidos y para encontrar la recíproca en cada una de ellas.

Una consideración importante que deben tener en cuenta todos los maestros es aquella según la cual los problemas propuestos a los niños deben ser extraídos de su vida cotidiana para que en esta forma sus conocimientos y costumbres les permitan dar un contenido vivo a los términos del enunciado.

La dificultad matemática de un problema está escondida muy a menudo en el lenguaje tecnológico del enunciado. En otros casos la palabra que resulta habitual en el lenguaje corriente, toma una significación ligeramente diferente en matemáticas. Por ejemplo, se han encontrado dificultades con la palabra "altura"; por su experiencia cotidiana, *altura* para el alumno se relaciona con la de una casa, un árbol o una torre, y a ella se opone la altura de un triángulo que no está orientado verticalmente. La dificultad proviene del hecho de que no se ha llamado suficien-

temente la atención de los alumnos sobre su doble significación.

Solución de problemas

Se impone un cambio, tanto en los criterios en la base de la enseñanza de la solución de problemas, como en la forma de organizar y dirigir la enseñanza para contar con una vía expedita que permita alcanzar altos niveles en el desarrollo intelectual, tanto en la forma del pensamiento como en la disposición general para investigar y comprender los fenómenos. Para ello se requiere una función activa en la adquisición de conocimientos y en su aplicación a las distintas situaciones por parte del estudiante, al igual que la transformación de la posición del maestro que le posibilite asimilar los conocimientos para organizar y conducir tal enseñanza.

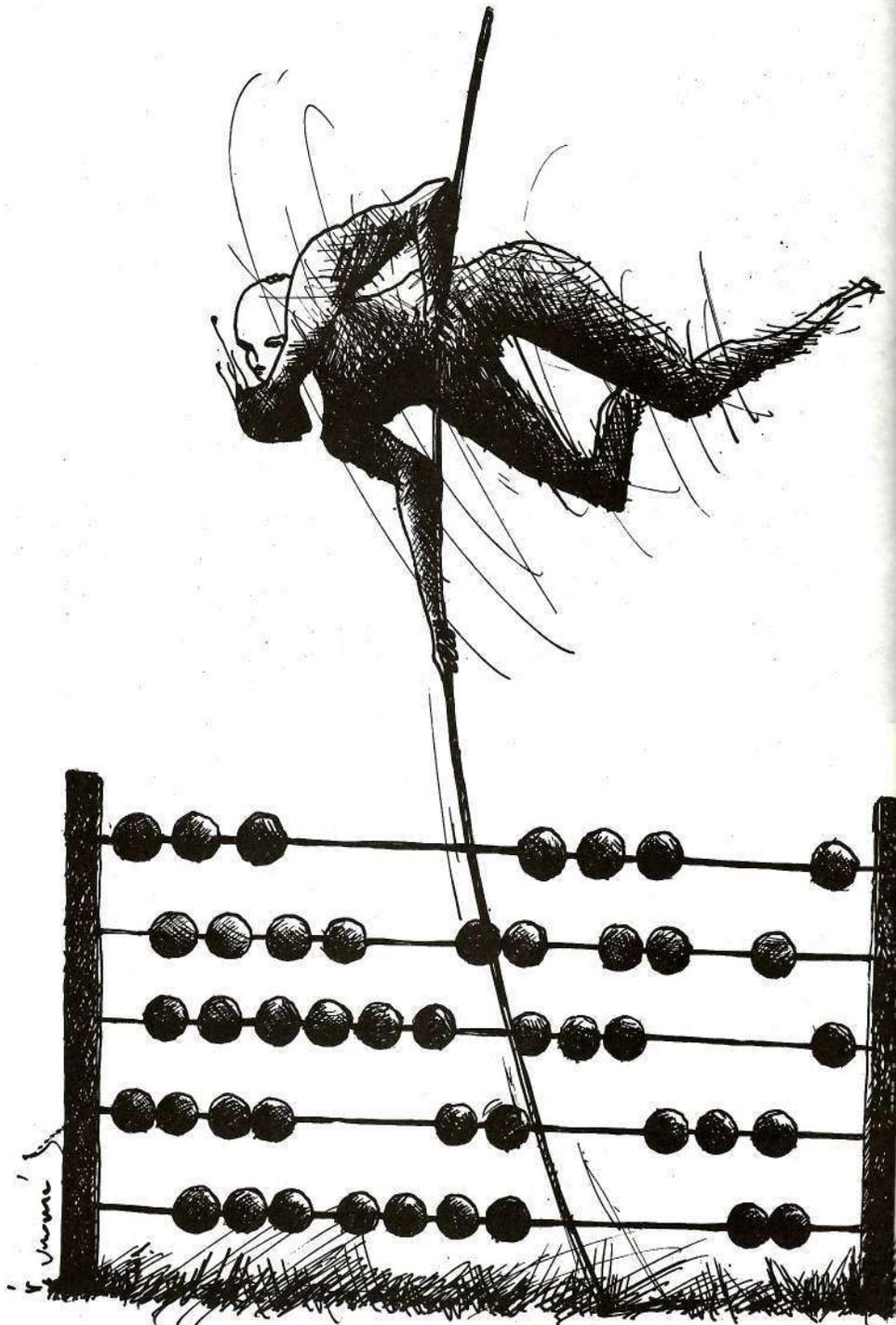
Al tratar de hallar la solución de un problema podemos cambiar repetidamente nuestro punto de vista, nuestra forma de considerarlo; inicialmente nuestra concepción será probablemente incompleta, nuestra visión será distinta al avanzar un poco y cambiará nuevamente cuando nos acerquemos a la solución.

Función de los problemas

Aunque esta función está condicionada por su estructura objetiva y por la vía por la cual se solucionan, podemos decir que las finalidades generales de los problemas serían de enseñanza, educativas y de desarrollo.

Función de enseñanza

El planteamiento de un problema motiva al estudiante para que se enfrente a una situación que conlleva determinados conocimientos bajo la forma de términos o expresiones matemáticas,



magnitudes y sus valores, relaciones cuantitativas y operaciones matemáticas que es necesario aplicar para obtener la respuesta.

La adquisición de conocimiento, el desarrollo de habilidades y hábitos matemáticos son sin duda los objetivos principales. En los primeros grados se plantea a los alumnos el conocimiento de las relaciones que existen entre las operaciones aritméticas para que descubran así los nexos que existen entre sumas y sumandos y la diferencia respecto de minuendo y sustraendo.

Función educativa

Es la influencia que los problemas ejercen sobre la formación de la personalidad del estudiante; es decir, sobre el desarrollo de su concepción científica del mundo y sobre una posición crítica y activa respecto de los fenómenos y hechos naturales y sociales. Crea sentimientos positivos hacia el trabajo individual y colectivo, tales como la autodisciplina, el amor propio y la concentración.

Función de desarrollo

Tiene que ver específicamente con la influencia que ejerce la solución de problemas sobre el desarrollo intelectual del escolar en la posterior formación de su pensamiento, ya que la peculiaridad de cada uno de ellos demanda de quien los resuelve una intensa actividad cognoscitiva. La característica distintiva del pensamiento matemático se fundamenta en la comprensión, análisis y aplicación de las relaciones cuantitativas y espaciales propias de la matemática. Las funciones de los problemas no se ejercen independientemente unas de otras, sino que actúan como un sistema dirigido a garantizar la formación multilateral del estudiante.

Dificultades en la solución de problemas

La práctica pedagógica diaria del maestro pone de manifiesto un conjunto de dificultades que se presentan al alumno en la solución de problemas. Es importante poner de manifiesto cómo aparecen dichas dificultades, pero más importante aún es tratar de revelar sus causas.

Resulta imposible analizar todas las dificultades que puedan presentarse en los alumnos al resolver los problemas independientemente; sus causas parecen provenir de dos fuentes principales.

a) Particularidades individuales del escolar, las cuales actúan imposibilitando o limitando la ejecución de las distintas tareas que se les plantean.

b) Dificultades de la actividad cognoscitiva de los escolares en relación con la forma en que se estructura u organiza la enseñanza.

En el primer caso se trata de un enfoque en el que predomina el punto de vista psicológico; y en el segundo los aspectos psicológicos se analizan al tomar como referencia la actividad pedagógica. Para unos, un problema se reduce a un conjunto de operaciones y para otros a la necesidad de hallar una determinada respuesta. En cuanto al conocimiento de la estructura general de un problema unos la reducen a los datos, otros a la sola pregunta, y en general se tiene una representación indiferenciada.

¿Es importante la correcta formación de una representación adecuada de lo que significa un problema matemático con texto? La respuesta es afirmativa, ya que el proceso de asimilación de conocimiento y la formación de habilidades, hábitos y capacidades requiere la intervención consciente del alumno, reflejada en la posibilidad de argumentar, describir y fundamentar diferentes componentes y momentos de su actividad cognoscitiva en relación con los objetos

que en ella intervienen y con los cuales opera.

Para lograr que al estudiante se le facilite la construcción de la ecuación es necesario antes un proceso de preparación que le permita crear habilidades para dicha elaboración, para lo cual requiere determinadas posibilidades cognoscitivas y una temprana familiarización con las nociones algebraicas.

En general, los alumnos consideran una igualdad como un medio para resolver un problema y no como su representación; creencia errónea que debe ser eliminada con un trabajo especialmente planificado. Es necesario que el alumno experimente la necesidad de controlar, someter a análisis y crítica las acciones que realiza para determinar al grado de corrección, de tal forma, que busquen coincidir con los patrones proporcionados y con las expectativas formadas.

Los alumnos piensan que *control* es sólo la comprobación de las operaciones de cálculo realizado, cuando en realidad dicho control consiste en hacer corresponder los resultados obtenidos con las condiciones dadas en el problema. La falta de control del proceso de solución hace que ésta no sea clara y que dicho proceso se efectúe con un bajo nivel de conciencia, lo cual repercute sobre el curso del pensamiento escolar, específicamente en lo relacionado con la autorregulación de la actividad mental, una de las cualidades más importantes del pensamiento.

Análisis de resultados

Después de analizar los resultados de las pruebas efectuadas a trescientos estudiantes de cuarto y quinto grados del nivel básico primario, se detectó una serie de dificultades en la comprensión de los enunciados propuestos que influyeron en el acertado desarrollo de los problemas.

Existen serias dificultades para el alumno al pasar del lenguaje corriente al lenguaje utilizado en matemáticas. Así, expresiones como "un tercio de las que compró", "el doble de la suma", "tres veces una suma menos un valor", "sumar la diferencia entre fraccionarios", "sobre la misma vertical", "par menor", "primo impar", "dígito", "factor", "escala", "múltiplo", determinan un serio obstáculo en la comprensión y desarrollo de un enunciado.

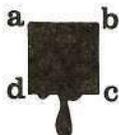
Los escolares tienen una tendencia arraigada a realizar operaciones, así el enunciado exige sólo una interpretación gráfica o espacial. Los problemas cuyo enunciado involucra actividades cotidianas y motivantes como el deporte, son enfrentados por el estudiante con relativa facilidad. Cosa contraria ocurre cuando los contenidos no le son familiares.

Cuando el enunciado contiene dos o más partes, el alumno considera una de ellas y olvida las otras, lo cual le impide captar la globalidad del problema. El sentido de reflexión está marginado y se hace énfasis principalmente en la parte operativa.

La visión geométrica bidimensional y tridimensional no ha sido desarrollada en forma acertada y los escolares conceden una importancia temporal a los diferentes temas sin comprender lo secuencial de éstos.

Conclusiones

Es necesario un mejoramiento del proceso de enseñanza que permita elevar el nivel académico y evite el divorcio entre el método de enseñanza y el proceso de



aprendizaje, para lo cual se proponen las siguientes estrategias:

Acerca del lenguaje

a) La cuestión del lenguaje matemático, en lo que se refiere a la adquisición de palabras nuevas, señala la disociación existente entre el reconocimiento de la palabra y su utilización. Es necesario que el maestro haga énfasis cotidiano en la equivalencia de muchos términos, tales como *sumar, adicionar, reunir, agregar*.

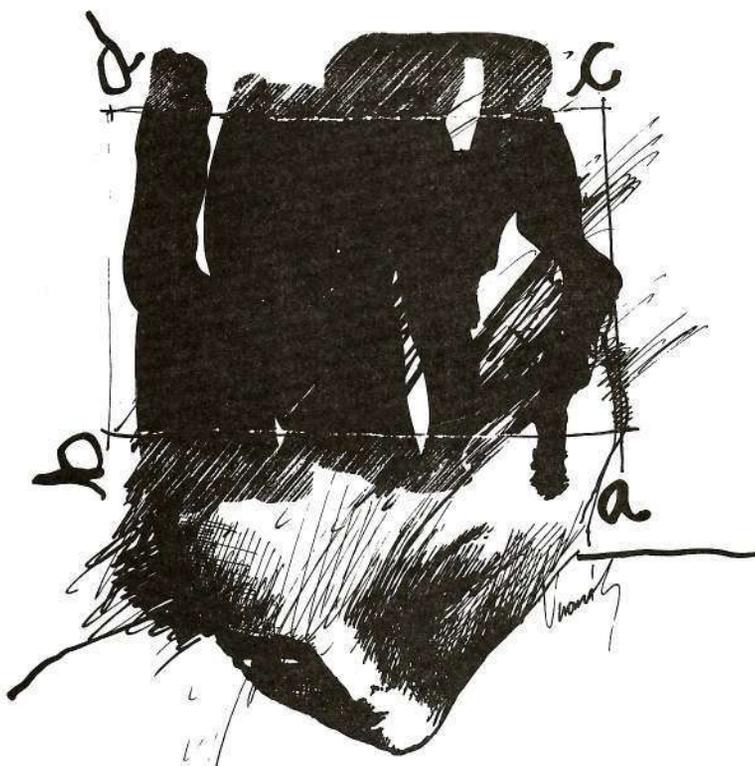
b) Es necesario que el maestro indique claramente el significado de la terminología propia de la matemática con base en ilustraciones que permitan la aprehensión y construcción de dichos términos mediante ejercicios que faciliten a su vez pasar de la palabra a la figura, y viceversa.

c) Familiarizar al alumno con términos tales como *doble, exceso, defecto, triple*, los cuales deben ser ubicados dentro del enunciado de variados problemas.

Las anteriores actividades deben realizarse en forma continua para garantizar su eficacia.

Acerca del aspecto fisiológico

a) Se recomienda a las facultades de educación formadoras de docentes en matemáticas que paralelamente con la formación matemática se dé una muy sólida formación en pedagogía y psicología que les permita a los egresados alcanzar un conocimiento de las diferentes etapas del desarrollo psíquico, físico y emocional del niño, con el propósito de lograr



equilibrar las exigencias propias de aprendizaje de la matemática.

b) Consolidado lo anterior, el maestro estará en capacidad de conocer la etapa del desarrollo evolutivo en el cual se ubican sus alumnos y en consecuencia adaptar el programa a sus necesidades y condiciones y no centrar su preocupación sólo en cumplir un programa preestablecido, muchas veces alejado de la realidad del medio.

Acerca del desarrollo de problemas

El análisis de los resultados obtenidos pone de manifiesto que

existe entre los alumnos gran dificultad para la comprensión y análisis del texto en un problema dado. Es necesario que el maestro tenga en cuenta las siguientes observaciones que conducen al mejoramiento escolar.

La solución de muchos problemas por parte del estudiante no garantiza un mejoramiento en su capacidad de comprensión y análisis.

La obtención de una respuesta correcta a un problema no debe ser la parte fundamental del mismo. Deberá darse mayor importancia al despliegue de la actividad cognoscitiva, al esfuerzo mental y a las

posibles vías de solución propuestas por el alumno.

Los enunciados repetitivos no facilitan un mejoramiento en la actitud del estudiante frente a la matemática. Es necesario presentar situaciones nuevas que aporten al alumno experiencias creativas y motivantes.

El maestro deberá lograr que los alumnos asuman una actitud crítica frente al análisis y solución de problemas. Es importante fomentar el desarrollo de problemas recreativos, de manera que el ambiente de clase se torne agradable e invite a la participación del estudiante.

Bibliografía

- AGUDELO RINCON, Elsa Cecilia. "Influencia de la comprensión de lectura en el rendimiento de la matemática". Tesis de grado, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 1984.
- AEBLI, Hans. *Una didáctica fundamentada en la psicología de Jean Piaget*. Buenos Aires, Editorial Kapeluzs, 1958.
- ARRIETA GOLLASTEGUI, Josexta. "Investigación y docencia en didáctica de las matemáticas: hacia la constitución de una disciplina". *Studia Pedagógica, Revista de Ciencias de la Educación*, No. 21, Universidad de Salamanca, enero-diciembre 1989.
- BRASLOUSKY, Berta P. de. *La lectura en la escuela de América Latina*. Buenos Aires, UNESCO-CEPAL, 1981.
- BRONKART, J. P. y otros. *La génesis del lenguaje: su aprendizaje y desarrollo*. "Symposium de la Asociación de Psicología Científica Francesa". Pablo del Río, Editor, Madrid, 1978.
- CORTES, Celia Ana y GUERRA PAZ, Matilde. "Hacia un plan permanente de nivelación de aprendizajes". Proyecto Auge. Guatemala, PNUD-UNESCO, 1983.
- DE GUZMAN, Miguel. "Tendencias actuales de la enseñanza de la matemática". *Studia Pedagógica, Revista de Ciencias de la Educación*, No. 21, Universidad de Salamanca, enero-diciembre de 1989.
- FURTH, Hans G. *Las ideas de Piaget: su aplicación en el aula*. Editorial Kapeluzs, Buenos Aires, 1971.
- GOUNTARD, Madeleine. *Mathématiques surmesure*. Librairie Hachette, Pans, 1970.
- LABARERE, Alberto F. *Bases psicopedagógicas de la enseñanza de la solución de problemas matemáticos en la escuela primaria*. La Habana, Pueblo y Educación, 1987.
- MAIER, Henry. *Tres teorías sobre el desarrollo del niño: Erikson, Piaget y Sears*. Amorrorte Editores, Argentina, 1977.
- MIALARET, Gastón. *Las matemáticas: cómo se aprenden, cómo se enseñan: texto básico para psicólogos, enseñantes y padres*. Visor, Barcelona, 1984.
- _____. *Primer Seminario Nacional sobre Aprendizaje de nociones lógico-matemáticas*. Madrid, Ceipa, 1978.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. *Programas de matemáticas para 4o. y 5o. del nivel Básico Primario*. Bogotá, 1991.
- PIAGET, Jean. *Psicología de la inteligencia*. Psique Buenos Aires, 1976.
- _____. *La formación del símbolo en el niño*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- VENEZUELA. MINISTERIO DE EDUCACION. *Desarrollo del pensamiento lógico-matemático y comprensión de la lectura: una propuesta integradora: 1988-89/PREDE-OEA*. Caracas, 1988.

Clínica **Lundadores**

Brinda los servicios de:

**URGENCIAS
CONSULTA EXTERNA
CONSULTA ESPECIALIZADA
LABORATORIO CLINICO
RAYOS X**

**Ofrece tarifas especiales
para padres de docentes casados
y a hijos mayores de 12 años**

**Santafé de Bogotá, D.C. Cra. 39 No. 25-15
Conmutador: 2440424 - 2693797 - 2693839**

**ADMISIONES: 2446082
URGENCIAS: 2443667**



FUNDACION MEDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL

Protegemos la salud del educador

**Diseñamos y organizamos el servicio
médico-asistencial para el Magisterio
y el Fondo del Pasivo Social
de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia**

**Pioneros en la privatización de los servicios
médicos asistenciales en Colombia para el sector oficial.**

BOGOTA: Carrera 27 No. 45A-09 - Tels.: 2442417 - 2442381 - 2440129

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

BARRANQUILLA: Carrera 42 No. 76-157 - Tels.: 563277 - 351552 - Fax: 584519

CUCUTA: Avenida 1 No. 16-12 - Tel.: 713192 - Avenida 1 No. 6-72 - Tel.: 710049 - Fax: 715153

VALLEDUPAR: Carrera 12 No. 15-60 - Fax: 730449

Mercadeo y Policlínico: Carrera 9ª No. 14-32 - Tel.: 722726

**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**

VIGILADO SUPERINTENDENCIA
BANCARIA

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