

# educación y cultura

49



## *Fecode frente al Plan de Desarrollo*

*La política educativa en el Plan de Desarrollo*

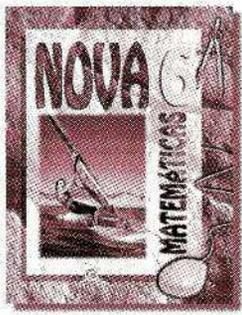
*La promoción automática en debate*

*La pérdida de grado en la educación colombiana*

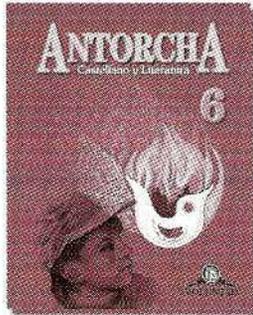
*¿Para qué evaluar?*

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia, Mayo de 1999. \$5.000. Tarifa Postal Reducida N° 672. Punto Pagado No. 21. Válido hasta enero 31 de 2000

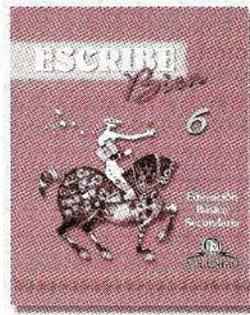




Matemática de 1 a 11



Castellano y Lit. de 1 a 11



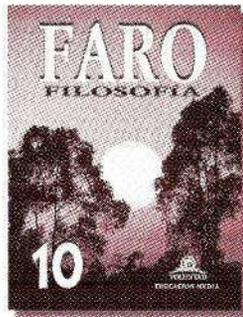
Ortografía de 1 a 11



Sociales de 1 a 11



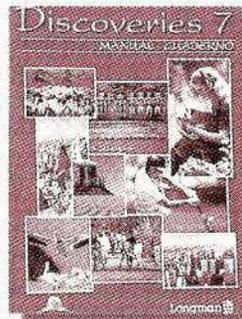
Música de 1 a 11



Filosofía 10 y 11



Religión de 6 a 11



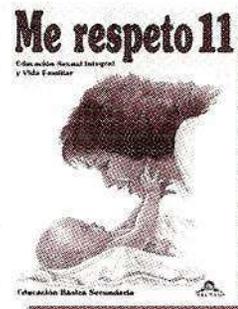
Inglés de 6 a 11



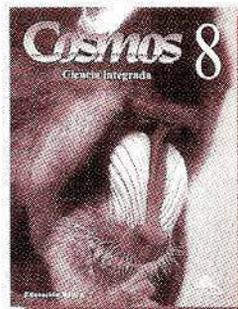
Textos que hacen posible su

PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL

- Proyectos con sus logros.
- Pedagogía activa y lúdica.
- Evaluación cualitativa.
- Guías de docencia.



Ed. Sexual de 1 a 11



Ciencias Naturales y Educación Ambiental de 1 a 9



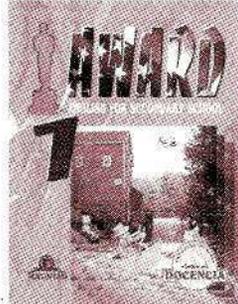
Educación Estética de 6 a 11



Química 10 y 11



Física 10 y 11



Inglés de 6 a 11



## educación y cultura

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

MAYO 1999 No. 49 \$ 5.000.00

Director: Tarsicio Mora Godoy

Editor: Hernán Suárez

Consejo Editorial: Tarsicio Mora Godoy,  
José Fernando Ocampo y Jorge Gantiva  
Silva.

Gerente: Alvaro Carvajal Arias

Carátula: Futuro Moncada

Ilustraciones: Futuro Moncada

Diseño, diagramación y producción  
editorial: Servigraphic Ltda.

Corrección: Julio Mateus

### DISTRIBUCION Y SUSCRIPCIONES:

Cra. 13A No. 34-54

Teléfonos: 245 8155 - 232 7418

Fax: 285 3245

A. A. 14373 Santafé de Bogotá

El Comité Editorial se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los artículos enviados voluntariamente a la Revista. Asimismo, el Comité no se hace responsable de la devolución de los artículos y originales.

Los conceptos y opiniones de los artículos firmados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la política de FECODE. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Las colaboraciones se pueden enviar a: Comité Editorial, EDUCACION Y CULTURA, Cra. 13A No. 34-54 o al Apartado Aéreo 14373 Santafé de Bogotá.

EMAIL: revedcul@gaitana.interred.net.co

Tiraje de esta edición: 30.000 ejemplares

---

### 3 EDITORIAL

---

### POLÍTICA EDUCATIVA

---

- 5 Fecode frente al Plan Nacional  
de Desarrollo  
Federación Colombiana de Educadores
- 

- 16 La Política Educativa en el Plan de Desarrollo  
Jairo Estrada Álvarez
- 

### DEBATE EDUCATIVO

---

- 28 La Promoción Automática en debate
- 

### REFLEXIONES PEDAGÓGICAS

---

- 44 La pérdida de grado en la educación colombiana  
CEID-Fecode
- 

- 49 El TIMSS y sus resultados para Colombia  
CEID-Fecode
- 

### EXPERIENCIAS PEDAGÓGICAS

---

- 54 La enseñanza de la aritmética en primaria  
Margarita María Niño Torres
- 

### EDUCACION EN EL MUNDO

---

- 59 Evaluación y mejora de la calidad educativa  
¿Para qué evaluar?  
María Antonia Casanova
-

## Un plan contra la educación pública nacional

Educación y Cultura ha estado y está al servicio de la educación pública. Ese ha sido su compromiso en sus quince años de existencia, desde el primer número en 1984. Para la revista, haberse adentrado en el terreno de la teoría pedagógica y de su práctica en el aula y en la escuela apuntó, no a la especulación vacía y hueca, sino al fortalecimiento de la educación pública y a una contribución con su calidad.

Cuando la revista inició esta aventura procelosa, no se había extendido la confusión que ahora reina en torno al mismo concepto de «educación pública». Entonces se entendía por educación pública la impartida por el Estado; financiada y pagada por el Estado; ofrecida a todos los niños y jóvenes de Colombia fuere cual fuere su estrato social; gratuita; sin discriminaciones de tipo religioso, social, racial o ideológico; con un currículo universal que no se diferenciara entre rural o urbano, entre rico o pobre, entre región y región. Y así lo adoptó esta revista, en el estricto significado del término «público»: una educación abierta y para todos. Hoy todavía esa concepción y práctica se mantiene en los países más avanzados del mundo, por decir algo, Alemania, Canadá, Inglaterra, Francia, Dinamarca, Suecia o un país en crisis económica como Cuba. De esta realidad van ya dos siglos, desde el derrumbe de la aristocracia feudal.

Hoy todo esto se ha ido trastocando. Teorías y tendencias arriesgadas modifican el significado lingüístico e histórico de lo «público» aplicado a la educación. Y de contera, también cambian el sentido de lo «privado» con la misma intención. Por arte de magia, lo público y lo privado se confunden y la educación pública queda convertida en privada, porque esta última resulta ser también «pública». Entonces la educación privada que, por esencia, no puede ser para todos, resulta siendo pública, que sí debe ser para todos. Como se ha dado en decir en muchos medios, aun en los oficiales, «es que toda la educación es pública». La diferencia, sin embargo, es una. Solamente la educación puede ser para todos, si es gratuita. De lo contrario, si la educación debe ser pagada, sólo podrán tener acceso a ella «quienes puedan sufragarla» como reza el artículo 67 de la Constitución del 91. Se denomina «privada» esa educación porque es confesional o porque tiene que ser sufragada por quienes pueden hacerlo. Ni es abierta, ni es para todos.

Cuando la Federación Colombiana de Educadores acusa al Plan Nacional de Desarrollo en el terreno educativo de ser privatizador de la educación, se refiere exactamente a esta problemática. En esencia, la política consiste en que todo el mundo tiene que pagar la educación, si quiere tener acceso a ella, excepto los pordioseros e indigentes, clasificados por los organismos del Estado, como «los más pobres de los pobres». Y los recursos del Estado se

congelan para que vayan disminuyendo porcentualmente y obligar a los colombianos a «sufragar» por la educación de sus hijos. Este criterio de una educación pobre para pobres, se está complementando con la teoría de la «equidad», con un cierto tufillo populista, de que es necesario atender prioritariamente a los pobres y a los sectores rurales, porque la financiación está concentrada en las ciudades y en los estratos superiores al dos. Lógica del más puro estilo neoliberal, que convierte la educación en una mercancía, sometida a la oferta y la demanda y lanza a los padres de familia en la búsqueda de la educación privada al alcance de su bolsillo, que ni responde por la cobertura, ni atiende la calidad, ni dignifica los maestros. La mayoría de los establecimientos privados de educación del país son instituciones de garaje y de negocio. El gobierno cree convencer a la opinión pública de que no privatiza la educación porque subsidia la educación privada con recursos del Estado. Pero eso es lo que despoja a la educación de su carácter de abierta y al alcance de todos.

El plan «para construir la paz» es una declaratoria de guerra a la educación pública. La asfixia en lugar de darle aire; la llena de subsidios, en vez de financiarla; la va desvirtuando entregándosela a ONG's y cooperativas, en lugar de ampliar su planta física y aumentar la planta de personal docente; le inventa instrumentos de todo tipo para desvirtuarla, en vez de fortalecerla con dotación y garantías. Los diecisiete billones del presupuesto de 1999 asignados para educación no alcanzan ni para pagar la nómina de unos maestros muy mal remunerados. Como eso es así, el gobierno pretende disminuir la nómina con el criterio de que sobran maestros; o de establecer un traslado arbitrario y discrecional en manos de alcaldes y gobernadores y a quien no lo acepte aplicarle un retiro compensado.

Con el propósito de hacer sobrar maestros, aumentan la hora de clase, pero disminuyen la intensidad horaria semanal; pretenden incorporar bachilleres y jubilados con miras a prolongar dos horas la jornada, no obstante querer aplicarle medidas de choque a los maestros para evaluarlos y sacarlos. Los documentos preparatorios del Plan de Desarrollo aducen un dato increíble para un país subdesarrollado, de 21 estudiantes por maestro. Así simplificada esta cifra es malintencionada. En el mundo entero lo que se considera es el número de alumnos por clase, que en Colombia es en promedio de 40 estudiantes. Porque si son pocos los alumnos de un colegio de secundaria, digamos trescientos, no se pueden suprimir los profesores de inglés, educación física, matemáticas y educación artística, para que la proporción de alumnos/profesor suba, porque se afectaría el mismo proceso de formación y aprendizaje. Sin embargo, allí el número de alumnos por clase, que es lo fundamental, está alrededor de cincuenta, que es antipedagógico. Y eso es lo que sucede en Colombia en las ciudades y ciudades intermedias, donde reside la mayoría de la población estudiantil.

En este desolador panorama el Plan de Desarrollo se convence a sí mismo de que si le da un nombre altisonante y novedoso a un programa eso lo hace valedero y el gobierno se juega el pellejo por su aplicación. No es sino analizar el llamado «Nuevo Colegio». Pueden adornarlo con todas las rosas del mundo, pero a lo que apunta es a convertir la institución educativa en una empresa generadora de recursos para que se autofinancie. Eso se denomi-

na en el Plan, autogestión, autonomía, capacidad de decisión, gerencia. Como si no se hubiera derrumbado la salud cuando los hospitales fueron convertidos en empresas del Estado con obligación de vender servicios a costa de no recibir la financiación estatal. Los resultados catastróficos de la salud, modelo que se quiere aplicar a la educación, están a la vista.

Cada vez que en Colombia se trata de resolver un problema educativo, se crea otro más profundo. Así sucedió con la jornada doble diurna, inventada por Carlos Lleras Restrepo en 1967. Buscando doblar la cobertura, le dio un golpe bajo a la calidad de la educación. Pretende ahora el gobierno reemplazarla por la «jornada complementaria» sin criterios de profesionalización, calidad y síntesis. Se inventa las «úrsulas» y el énfasis en la educación rural para conseguir fondos con organismos internacionales, primeros responsables de haber desvertebrado la educación pública en todos los países subdesarrollados del mundo con el criterio de la falta de recursos y de la oportunidad de reemplazarla por una educación pobre para pobres. Lo mismo sucedió con la promoción automática, fundamentada en los altos porcentajes de repetencia y deserción. Dirige los recursos a programas nuevos de invención del ministro de turno, cuando debía invertir en el fortalecimiento de la educación pública. Se descuidan los preescolares, se golpea a los maestros, se acude al sector informal, se congelan los recursos, se aumentan los subsidios, se desmantelan los sitios en donde la educación funciona menos mal, se aplican medidas de choque para racionalizar el gasto.

Dedica la revista este número a analizar los puntos esenciales de este plan contra la educación pública y a desentrañar sus bases ideológicas. Por supuesto, no es difícil adivinar que hunde sus raíces en la ola neoliberal que se impone en los países de América Latina y que los está llevando a la ruina. Sin embargo, el debate institucional de este número, afronta un tema de vital importancia para la calidad de la educación, el de la promoción automática. Un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia clarifica la confusión en torno a los artículos 52 y 53 del Decreto 1860/94 en el sentido de que lo que existe en la legislación colombiana es la reprobación y la pérdida de año para quienes no satisfagan los logros de las asignaturas. Las Cortes no fallan sobre tutelas. Lo que hacen es definir si los fallos de los jueces sobre las tutelas se ajustan a la Constitución y a las leyes. No pueden seguir alegando los funcionarios del Ministerio y de varias Secretarías de Educación que esos fallos se refieren a casos particulares y no se aplican a todos los casos de la misma problemática.

La pedagogía tiene una base material, las escuelas y colegios, con su organización, su sistematización y su financiación. Este es un principio fundamental que inspira el trabajo de la revista de Fecode, Educación y Cultura. Defender la educación pública es partir de esa base material, de asegurar su financiación y de procurar por sus condiciones de excelencia.

# Fecode frente al Plan Nacional de Desarrollo

Federación Colombiana de Educadores

*El presente documento recoge los puntos de vista de la Federación Colombiana de Educadores sobre el Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa, los cuales fueron presentados al ministro de Educación, Germán Bula Escobar, y al director de Planeación Nacional, Jaime Ruiz, en carta enviada el 7 de marzo del presente año, con la cual la Federación dio inicio a las negociaciones con el gobierno nacional en torno a la política educativa y el futuro de la educación pública*

Doctores

GERMÁN BULA ESCOBAR

Ministro de Educación  
Nacional

JAIME RUIZ

Jefe del Departamento  
Nacional de Planeación

De acuerdo a lo convenido en nuestra conversación del día 3 de marzo en el despacho del señor Ministro, presentamos a su consideración el presente documento que contiene nuestras opiniones, criterios y puntos de vista sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa.

Esperamos que nuestras observaciones sirvan para iniciar un proceso de negociaciones entre el Gobierno Nacional y la Federación Colombiana de Educadores, legítima vocera de los intereses del magisterio colombiano, situación que hoy reclamamos, como derecho democrático, cimentado no sólo en las decisiones jurídicas del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, sino también en el amplio respaldo que hemos recibido de nuestro gremio y de la comunidad educativa en todos estos años de búsqueda de mejores condiciones para la educación pública en general y para el magisterio en particular.

## Introducción

El artículo 4º del proyecto de Ley 173 de 1999 establece como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo el documento «Cambio para construir la paz». En lo que respecta a la educación hay algunas cosas que no están en el articulado del proyecto 173, pero que estando en el documento podrán ser implementadas posteriormente por el gobierno mediante simples decretos, lo que se constituye en un acto sin precedentes.

Sin duda alguna la estrategia del Plan<sup>1</sup> es profundizar la descentralización con el «fortalecimiento fiscal». Es decir, forzando a las entidades territoriales para que generen más ingresos a partir de los incrementos de impuestos o la invención de otros nuevos, con el fin de financiar el déficit generado en las finanzas nacionales. De igual manera, en la asistencia a los Planes de Ordenamiento Territorial, se pondrá especial énfasis en las tributaciones para el uso del suelo

<sup>1</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 5

urbano y todo lo relacionado con los incrementos de catastro, registro y titulación de predios<sup>2</sup>.

En relación con la educación se pone especial énfasis en la cobertura, al buscar alcanzar el tope de un 90% para la educación básica, en la equidad, con la teoría de la focalización del gasto del Estado en la población más pobre, en la eficiencia a través de transformaciones institucionales en el sector y un aumento del control social sobre la educación, y en la calidad, con la llamada evaluación de resultados y una mayor difusión de experimentos pedagógicos exitosos.

Abordaremos, en lo posible, cada una de las propuestas del Plan, con el fin de desentrañar su naturaleza, prever sus consecuencias y plantear salidas alternativas, en el marco de la discusión nacional que se ha abierto en torno al Plan Nacional de Desarrollo. No sin antes advertir que, de entrada, no compartimos la concepción de un Estado que extrayendo de toda la población los impuestos y cargas tributarias, declara olímpicamente en el Plan que sólo tiene obligación a la hora de la redistribución «*con los más pobres de los pobres*».

### La flexibilización de las finanzas públicas

En el artículo 14 del proyecto de Ley 173 de 1999 (PND) se lee: «*Las apropiaciones financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el numeral 2 del art. 359 de la CP, y los gastos decretados por leyes preexistentes, se incluirán en el presupuesto después de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para:*

- Dar cumplimiento al presente Plan de Desarrollo.

- Atender el funcionamiento de las ramas del poder público y los organismos de control.

- Pagar los créditos judicialmente reconocidos.

- *Atender el servicio de la deuda...*<sup>3</sup>.

El anterior artículo tiene un extraño parecido con el contenido del acto legislativo Nro. 7 de 1998, en virtud del cual, se propone modificar la base de liquidación del situado fiscal, definiendo los Ingresos Corrientes de la Nación como la diferencia resultante después de cumplir con las obligaciones de la deuda externa. Al parecer, el art. 14 del proyecto de ley del Plan, pretende conseguir el mismo objetivo sin tener que pasar por el tránsito de un acto legislativo reformatorio de la Constitución. A propósito de esto, la Ley 60 de 1993 definió la base de liquidación del situado fiscal como sigue: «*...Los ingresos corrientes de la nación que servirán de base para la liquidación del situado fiscal, estarán constituidos por:*

- Ingresos tributarios y no tributarios.

- No formarán parte de esta base de cálculo:

- Los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

- Y los definidos en el art. 19 de la Ley 6 de 1992 como exclusivos de la nación.

- *En ningún caso podrán deducirse de los Ingresos Corrientes de la Nación para efectos del cálculo del situado Fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el art. 359 constitucional.*<sup>4</sup>

Como se ve, por ninguna parte, el monto de la deuda externa y sus amortizaciones o servicios, se deducen de los Ingresos Corrientes de la Nación antes de

determinar los porcentajes del situado fiscal.

Lo que hoy tenemos en verdad, es un déficit recurrente del situado fiscal aproximadamente de un 25% en relación con lo ejecutado en el año de 1998. Este déficit puede explicarse entre otras razones, porque de hecho, en términos porcentuales, viene congelado desde 1996, año en el que se cumplió el mandato de la Ley 60/93: «*Para los efectos de lo dispuesto en el art. 356 de la Constitución Política y las disposiciones de esta ley... el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así: a) para el año de 1994 el 23%, b) para el año de 1995 el 23.5%, c) para el año de 1996 el 24.5%.*»<sup>5</sup>. El déficit del situado comenzó a perfilarse desde 1997, razón por la cual fue creado el Fondo de Compensación Educativa —FEC—, el cual ejecutó en el año 1998 un presupuesto de 722.000 millones de pesos.

Pasando por encima de toda consideración sana desde el punto de vista presupuestal, el actual gobierno abolió el —FEC— con la peregrina teoría de que había recursos suficientes y que todo se subsanaba mejorando su administración, desconociendo que hay un déficit real, el cual, por demás, fue previsto por la misma Ley 60/93 cuando dictaminó que «*El gobierno, en el Plan de Desarrollo, podrá poner a consideración del Congreso aumentos en los porcentajes de los ingresos corrientes*

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 8°

<sup>3</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 14

<sup>4</sup> Ley 60/93, artículo 9

<sup>5</sup> Ley 60/93, artículo 10

tes de la nación establecidos en la presente ley para el situado fiscal, con el fin de ajustarlo a las metas sociales que allí se señalan»<sup>6</sup>.

El caballo de batalla es que la educación tiene que descargarse en los entes territoriales o privatizarse, pues la nación no tiene recursos y éstos, vía transferencias, van todos a los municipios. La realidad es otra, a pesar, de que «Las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación serían de un 15% en 1994, y de ahí sucesivamente aumentarán en un 1% hasta alcanzar el tope máximo del 22% en el año 2001»<sup>7</sup>, también es cierto que al lado de esos dineros, las obligaciones transferidas a los municipios son enormes. La misma ley determinó que «Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades:

1. 30% en educación
2. 25% en salud
3. 20% en servicios de agua potable y saneamiento básico
4. 5% en educación física, recreación y deporte

Y un 20% de libre inversión en los siguientes sectores

5. En vivienda
6. En subsidios para la población pobre que garanticen el acceso de los servicios públicos domiciliarios
7. En reforma agraria, creación de las Umatas, distritos de



riego, caminos vecinales, centros de acopio.

8. Atención a la población vulnerable

9. En justicia

10. En protección del ciudadano

11. En cultura

12. En prevención y atención de desastres

13. En desarrollo institucional

14. En pago del servicio a la deuda

15. En construcción y mantenimiento de las redes viales

16. En otros sectores a solicitud de la Fedemunicipios y por decisión del Conpes»<sup>8</sup>.

De hecho, la crisis territorial es enorme. Esta tiene que ver sin

lugar a dudas con la quiebra del aparato productivo nacional ocasionado por la aplicación de la apertura económica y el modelo neoliberal. Hay casi 400 municipios que no tienen rentas propias y por tanto, viven en la práctica de las transferencias que les hace la nación. En cuanto a las grandes capitales y a los llamados departamentos ricos, reciben más dineros del situado fiscal por su mayor población atendida y por atender, como quiera que son los principales receptores de las migraciones originadas por la violencia generalizada o por la ruina del sector agrícola nacional.

En esta perspectiva, tampoco podemos aceptar el socorrido argumento, que como están en condiciones de generar más riqueza, se les pueden disminuir los aportes del situado para compensar de esta manera el déficit actual, sobre la única base de que en las grandes ciudades se creen más impuestos contra el pueblo en general y los usuarios del sistema educativo en particular.

De otra parte, la modificación de la Ley 60/93 sobre la distribución del situado fiscal introduciendo en su reemplazo los llamados *pagos por capitación*, determinaría en el corto plazo que el situado fiscal deje de cumplir el objetivo para el cual fue creado: «Con los recursos del situado fiscal y

<sup>6</sup> *Ibidem*, artículo 10, párrafo 4

<sup>7</sup> *Ibidem*, artículo 24

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 21

demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo»<sup>9</sup>. Pues con la nueva teoría de que la nación ya no tiene obligación de financiar la oferta educativa (construir planteles y pagar profesores) sino subsidiar la demanda, focalizando el gasto en el sector de «los más pobres de los pobres», los faltantes en los recursos de la capitación, deberán ser cubiertos por las entidades territoriales o por el usuario. Los mismos subsidios a la demanda fueron concebidos de manera totalmente diferente en la Ley General. En ella se definió que «El estado creará subsidios y créditos a la demanda educativa para ser otorgados a las familias de menores ingresos económicos, destinados al pago de los gastos escolares de los educandos... que aquellas efectúen en establecimientos educativos estatales o privados.»<sup>10</sup> Algo muy distinto a la pretensión actual de convertir todo el situado fiscal en un subsidio a la demanda mediante la vía de la focalización.

Toda nuestra sentida aspiración para que se descongele el situado fiscal y se aumente efectivamente por encima del 24.5% actual es abiertamente obstaculizada por el Proyecto de Ley 173/99 cuando sostiene: «Las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste a la tipología podrán ser pagadas con los recursos del situado fiscal y la participación de los municipios en

los ingresos corrientes de la nación, las rentas cedidas, la venta de servicios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional»<sup>11</sup>.

### El problema de las plantas de personal

En la discusión del grave problema territorial que hoy determina la existencia de aproximadamente 57.000 maestros dependientes de los municipios y 17.000 de los departamentos, creemos necesario volver a insistir con el gobierno en el proceso de *adopción de las plantas de personal*, algo que a pesar de estar determinado claramente en las Leyes 60/93 y 115/94 y de haber sido materia de un decreto reglamentario, el 1544 del 30 de junio de 1995, no se ha llevado a la práctica en ninguna parte. Es decir, la negligencia e incapacidad del Estado para organizar el sistema educativo, definirle unos parámetros racionales de crecimiento, racionalizar la utilización de recursos, garantizar flujos de presupuesto de acuerdo a las necesidades reales de las regiones y controlar el crecimiento de la nómina de docentes, no puede ser solucionado ahora con el simple expediente de arrasar los escasos derechos del magisterio y colocar a la educación pública en la vía de la privatización absoluta. La Ley 60/93 señaló taxativamente que «Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de las plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales. Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del Estatuto Docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por

fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte...»<sup>12</sup>, y para que no quedaran dudas agregó: «Las plantas de personal docente de los servicios educativos estatales a cargo del situado fiscal y cargo de los recursos propios del municipios, serán administradas de conformidad con el artículo 6 de la presente ley y de las disposiciones legales sobre la materia. (Numeral 1º, literal B), artículo 16)»<sup>13</sup>

A su vez, se determinó que la vinculación de los docentes «sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial»<sup>14</sup> y que «Es ilegal el nombramiento que se haga por fuera de la planta de personal aprobada por las entidades territoriales...»<sup>15</sup>.

También se clarificó el mecanismo para su conformación y fue así como se señaló que entre las funciones de la Junta Departamental de Educación está: «c) proponer las plantas de personal docente y administrativo estatal, para las instituciones educativas, con base en las solicitudes presentadas por los municipios y con ajuste a los recursos presupuestales y a la Ley 60 de 1993»<sup>16</sup>. Estas disposiciones fueron posteriormente reglamentadas por el decreto 1140 del 30 de junio de 1995, lo que nos permite concluir que el desgüeño actual y el desborde de la nómina no se debe a los maestros sino al propio Estado, por lo cual, las medidas que se tomen

<sup>9</sup> Ley 115/94, artículo 175

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 103

<sup>11</sup> Proyecto 173/99, artículo 29

<sup>12</sup> Ley 60/93, artículo 6

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículo 16

<sup>14</sup> Ley 115/94, artículo 105

<sup>15</sup> *Ibidem*, artículo 107

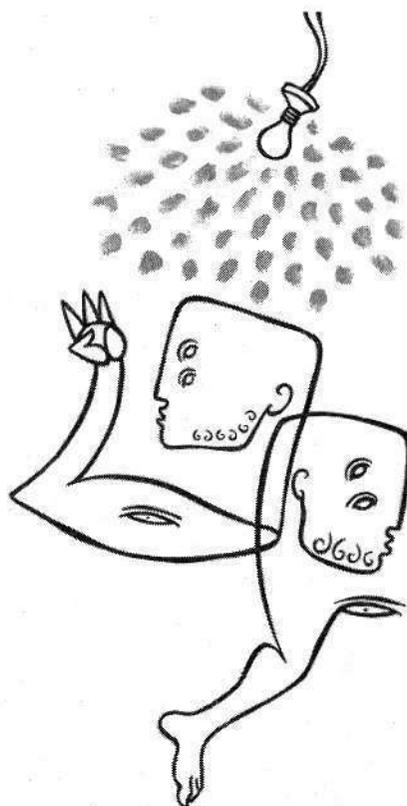
<sup>16</sup> *Ibidem*, artículo 158

para remediarlo no pueden afectar, como lo pretenden, los derechos del magisterio.

## El problema de los FER

Su reestructuración ha permitido que los dineros del situado fiscal se diluyan en las tesorerías departamentales. Al parecer en casi todos los departamentos su incorporación a los mismos, no se hizo a través de las Secretarías de Educación sino de las de Hacienda. Esto ha devenido en desvío de recursos hacia otros fines de las administraciones territoriales y en no pocas ocasiones en malos manejos, que sumados al creciente déficit, han incidido en el retraso de los pagos al magisterio y al personal administrativo, algo que no se veía en el país desde hacía 20 años. Por todos los medios hemos insistido en que tienen que preservarse los dineros del situado fiscal, pero hasta la fecha sólo hemos encontrado oídos sordos a pesar del mandato expreso de la Ley General cuando dispuso entre otras cosas que «Las siguientes son funciones de los FER: b) Administrar financieramente los recursos del situado fiscal previstos en la Ley 60 de 1993 y los demás recursos que convenga con la nación y las entidades territoriales»<sup>17</sup>. Allí mismo se le asignó a las Juntas Departamentales la función de «f) Vigilar que los Fondos Educativos Regionales —FER— cumplan correcta y eficientemente con los objetivos y funciones señalados en la presente ley y en la Ley 60 de 1993»<sup>18</sup>.

Tan necesaria es su existencia, que no sólo se justifica por la salvaguarda de los dineros del situado fiscal, sino también como



el mecanismo por medio del cual los municipios pueden regularizar los pagos de salarios a los docentes de su nómina y los aportes patronales al Fondo de Prestaciones. Este es el sentido de lo estipulado en la Ley General de Educación cuando se señaló: «Con destino al pago de la planta de personal de los servicios educativos estatales a cargo de los recursos propios, los municipios establecerán una cuenta especial o podrán hacer los convenios con los Fondos Educativos Regionales —FER—, para el manejo de los recursos correspondientes»<sup>19</sup>.

## La estabilidad financiera del sector

Según el Plan ésta se logrará con mecanismos como la flexibilización de plazas, el retiro de docentes en caso de jubilación y la prohibición aplicable a los

empleados públicos docentes de recibir más de una erogación del Estado.

Uno de los principales caballos de batalla contra el magisterio en la actual coyuntura ha sido el de los maestros pensionados que continúan laborando o los que perciben dos pensiones. De la manera más inopinada, el señor Ministro de Educación ha repetido por todos los medios de comunicación que los maestros somos privilegiados al obtener una pensión a los 20 años de servicio. Obviamente esto no es cierto y responde más a la necesidad que tiene el gobierno de desinformar a la opinión en la ofensiva de desprestigio contra el gremio, que antecede a toda la ofensiva para arrebatarnos caros derechos.

Es necesario hacer algunas anotaciones sobre el problema prestacional y salarial de los maestros colombianos:

1. La llamada pensión-gracia que se reconoció a los maestros que laboraban en primaria mediante la Ley 114 de 1913, fue abolida para todos los educadores colombianos a partir del 1 de enero de 1981 (Ley 91 de 1989), es decir, hace más de 18 años. Por esta razón, es una prestación que desaparecerá por sustracción de materia. En relación con las pensiones «gracia», hay en la actualidad 39.834 pensionados y para el año de 1998 se radicaron 7.760 solicitudes. El valor promedio de esta pensión es mucho más bajo que el de la ordinaria de jubilación por la razón de solicitarse a los 50 años de servicio, es decir, con

<sup>17</sup> *Ibidem*, artículo 179

<sup>18</sup> *Ibidem*, artículo 158

<sup>19</sup> Ley 115/94, artículo 181

las condiciones salariales de cinco años atrás.

2. La pensión ordinaria de jubilación es obtenida en la actualidad por los docentes que acrediten el cumplimiento de mínimo 20 años de servicio y 55 de edad. En realidad, por la edad promedio en que se entra a ejercer la docencia (20 años), un maestro para acceder a la pensión de jubilación debe trabajar ininterrumpidamente 35 años. En cuanto a las pensiones ordinarias de jubilación, hay en la actualidad 34.720 pensionados de los cuales 31.146 permanecen activos. El valor promedio de las mesadas pensionales ordinarias para el año de 1999 es de \$ 688 mil millones. En la eventualidad que se decidiera el retiro definitivo de estos pensionados el costo de sus cesantías definitivas superaría los \$ 600 mil millones de pesos, es decir, una cifra muy cercana al total de las reservas técnicas del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo que implicaría su automática liquidación.

Las cifras anteriores muestran lo precario de las pensiones del magisterio y explican por sí mismas las razones por las cuales, los maestros pensionados deben seguir trabajando, derecho que el actual gobierno pretende abolir, con el pretexto de la crisis financiera del sector educativo y con el desgüeño ocasionado al amparo de la descentralización, que tiene a más de 50.000 educadores sin las más mínimas garantías laborales y salariales.

La tesis de que el problema se resuelve expulsando a los pensionados es bastante precaria, pues de alguna manera, éstos tendrán que ser reemplazados, con lo cual, lo único que se haría se-

ría quitar el salario a unos para dárselo a otros, muy típico de los tiempos que corren donde lo que se reparte es la pobreza.

3. La estructura salarial de los maestros está enmarcada en un escalafón de 14 categorías que ubican el salario entre \$ 370.628 para el grado 1º y \$ 1.323.811 para el grado 14. Si un maestro ingresara por el primer grado y decidiera hacer la carrera docente completa demoraría 35 años en llegar al grado 14, teniendo que obtener a lo largo de su carrera el título de licenciado y un posgrado, a más de los innumerables cursos de capacitación necesarios para ascender a los grados impares del escalafón, todo esto con cargo a su salario y exiguo presupuesto familiar, ante la ausencia de una política de Estado para estimular los estudios de los docentes.

4. El maestro licenciado ingresa al escalafón por el grado 7º (en la actualidad con un salario de \$ 546.579), para llegar al grado 14 necesita 21 años de servicio y acreditar un posgrado o haber escrito un libro. Por el promedio de edad de ingreso, en general, los educadores licenciados alcanzan el máximo escalafón (grado 14) a la edad de 43 años. Esto significa que tiene que esperar, en el régimen pensional actual, 13 años más con el sueldo congelado, para acceder a la pensión de jubilación, pues, como quedó dicho, ya no tiene para dónde ascender después el grado 14. Si se tiene en cuenta que el incremento salarial anual generalmente es por debajo de la inflación causada, se debe concluir que la pensión recibida por los maestros (75% del promedio salarial del último año de servicio) es inferior, en pesos

constantes, al salario devengado en el momento de lograr su ascenso al grado 14.

Si a todo lo anterior se agrega el aumento de la edad de jubilación a los 62 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente, el incremento sustancial a los aportes para seguridad social, la modificación de la base de liquidación de las pensiones de tal manera que sean el promedio de los últimos diez años trabajados y no del último, como se viene dando, y la indexación a los anticipos de cesantías que sean reclamados por los que aún tienen el régimen de retroactividad, se configura un atentado sin precedentes contra los derechos del magisterio, absolutamente inadmisibles, frente a lo cual, despleguemos sin duda, la más decidida resistencia.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado mediante la Ley 91 de 1989. Su creación significó, de alguna manera, la organización de una entidad para poner orden en el caos prestacional y médico asistencial del magisterio colombiano. En la actualidad la deuda de la nación por concepto de pasivos prestacionales asciende aproximadamente a un billón de pesos, frente a lo cual, en el Plan de Desarrollo se prevé la emisión de Bonos Educativos de Valor Constante, pero agregando a renglón seguido que «...su administración, redención, cuantías y plazos serán fijados por el Gobierno Nacional»<sup>20</sup>. Es curioso, por decir lo menos, que no se señale de una vez en el Plan como administrador de estos bonos al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Si

<sup>20</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 24

hay en esto, como en toda la propuesta de abolición del régimen prestacional de los educadores colombianos, la intención manifiesta de abolir también el Fondo de Prestaciones, debemos reiterarles nuestra decisión indeclinable de luchar por su preservación, refinanciación y fortalecimiento, así como por la defensa de nuestro régimen especial.

## El Nuevo Colegio

Es una de las estrategias centrales del *Plan Caminante*, en virtud del cual se pretende llevar a la institución educativa, además del «Nuevo Colegio», una «autonomía real», impulsar la fusión de establecimientos educativos en zonas urbanas y rurales, optimizar la ecuación alumno/maestro a razón de 1:30, focalizar los subsidios a la demanda, impulsar en las zonas rurales modalidades no formales de educación y ampliar la jornada escolar de los alumnos pero sin docentes.

Es curioso, por decir lo menos, que la autonomía propuesta en el Plan para los «Nuevos Colegios» haya fracasado en las universidades públicas. Para ellas, a partir de la Ley 30 de 1992, se estableció la autonomía administrativa y financiera lo que devino en su proceso de privatización acelerado y en el desgreño por los desfases presupuestales que hoy la tienen al borde del colapso. Por esta razón en el mismo proyecto de Ley 173/99 se establece que «...*El presupuesto de las instituciones de educación superior públicas que reciban recursos de la Nación, se incorpora*



*rá al presupuesto general de la nación como una sección o en el presupuesto de la respectiva entidad territorial si es el caso...»<sup>21</sup>.*

La autonomía para los planteles consagrada en la Ley General de Educación es académica; por esta razón, establece que «...*las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel...etc.»<sup>22</sup>. Es claro que en este esquema, la responsabilidad financiera sigue corriendo por cuenta del Estado a través del situado fiscal o de los recursos propios de la entidades territoriales.*

El «Nuevo Colegio» es una institución que recibirá los recursos de la capitación, administrada por un gerente sin carácter

docente el cual deberá contratar su planta de personal y fijarle a la misma el régimen laboral, es decir, la esencia de la «*racionalización de los factores humanos y de los recursos físicos y financieros a su cargo*»<sup>23</sup>

En vez de una política de construcciones escolares orientada a la ampliación de la cobertura para la implantación de la jornada única diurna, el Plan lo que propone en esencia es una reducción de la misma, con el argumento de abaratar costos en infraestructura y de personal. Por esta razón, el «Nuevo Colegio» no es más que un atentado contra la calidad de la educación al colocar por encima de todo la ecuación costo/beneficio y la reducción de la oferta educativa por parte del Estado, la vía más expedita para la privatización de la educación pública en Colombia, como quiera que las fusiones planteadas ni siquiera excluyen la posibilidad de desaparición de colegios públicos al fusionarse con los privados.

En cuanto al problema de la participación ciudadana y de las veedurías comunitarias, algo tan socorrido en el discurso oficial, debemos recalcar que la Ley General de Educación resolvió este problema de manera adecuada. De hecho, los estamentos de la comunidad educativa, no sólo los padres de familia, los estudiantes y los profesores, sino también los ex alumnos y los sec-

<sup>21</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 23

<sup>22</sup> Ley 115/94, artículo 77

<sup>23</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 16

tores productivos de la región, participan en los consejos directivos de los planteles y en la planificación, ejecución y evaluación de los Proyectos Educativos Institucionales —PEI—. Al respecto la Ley General de Educación enfatiza que: «La comunidad educativa... todos ellos según su competencia participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo plantel educativo»<sup>24</sup> y además que: «En cada colegio habrá un Consejo Directivo con: ...Dos representantes de los padres de familia, un representante de los estudiantes, un representante de los ex alumnos, un representante de los sectores productivos...»<sup>25</sup>.

Pero, lo que queda claro en este esquema, es que no es la comunidad la responsable de la parte financiera de las instituciones educativas, como sí lo fue en la práctica de las universidades a partir de la Ley 30/92 y lo será sin duda alguna en la estructura del «Nuevo Colegio».

Además de lo anterior, la participación ciudadana y la incidencia de las comunidades sobre el sector educativo también encontraron en la Ley General de Educación espacios apropiados. Nos referimos a las *Juntas de Educación* a todo nivel y los *Foros Educativos*<sup>26</sup>. De tal manera que no es precisamente por la falta de espacios que hoy la comunidad no participa más, sino por la negligencia del gobierno en adecuar y obligar su funcionamiento, el de las Juntas, porque aún sigue prevaleciendo la voluntad, muchas veces arbitraria de los funcionarios de turno y el de los foros, porque éstos no son organizados por el Estado y no hacen parte de una política en materia educativa. Por lo demás

el concepto que hay en el Plan Nacional de Desarrollo, es bien elocuente: «...Además la responsabilidad sobre la calidad y eficiencia del servicio se diluye en cuerpos colegiados más aptos para consulta que para administración eficaz»<sup>27</sup>.

## Las Úrsulas

Definidas como un modelo de educación informal, para atender al niño de 0 a 5 años dándole una crianza en su entorno social, la organización de microcentros familiares para la crianza de la niñez, la creación de espacios lúdico-afectivos, la organización de ludotecas infantiles comunitarias, los conversatorios virtuales sobre la infancia, la adopción de modalidades de psicopedagogía en el bachillerato y el uso de la radio, la TV y demás medios de comunicación en la educación de la infancia.

El gobierno cree que las cosas cambian de esencia cambiándoles de nombre. Por más que se diga, las Úrsulas no pueden perder el sabor de las *Madres Comunitarias*, aquel programa remedial y marginal con que los pasados gobiernos han pretendido resolver el problema de la niñez en su primera etapa de formación y burlar de paso los derechos de los niños pobres a una educación digna en su primera infancia, bajo la responsabilidad de personal especializado en las áreas de la pedagogía, la psicología y la nutrición.

Con el aparentemente novedoso 'invento' de los medios de comunicación como educadores de las masas en la aldea virtual, desconoce el Plan que ya la Ley General de Educación abordó el problema cuando determinó para la educación informal

«...créase el Sistema Nacional de Educación Masiva»<sup>28</sup>.

Por ninguna parte en el Plan de Desarrollo se menciona siquiera cualquier política relacionada con la educación preescolar a pesar del mandato expreso de la Ley General de Educación cuando señaló que: «El nivel de educación preescolar se generalizará en instituciones educativas del Estado... Para tal efecto se tendrá en cuenta que la ampliación preescolar debe ser gradual a partir del cubrimiento del 80% del grado obligatorio de preescolar establecido por la Constitución y al menos del 80% de la educación básica para la población entre 6 y 15 años»<sup>29</sup>. Ni una palabra en el Plan sobre esto, por el contrario, cuando ni siquiera se ha garantizado el establecimiento del grado cero, mucho menos de los preescolares de tres niveles, se nos habla ahora de educar al niño desde el vientre de la madre a través del programa de las Úrsulas. Consideramos que ésta no es la forma adecuada de atender a la niñez pobre de nuestro país en la etapa más crucial de su desarrollo, donde necesitan más que nunca, los procesos de aprestamiento, estimulación temprana, detección oportuna de deficiencias sensoriales y motoras y socialización en un ambiente diferente al de la pobreza cotidiana en que las circunstancias los colocaron al nacer. Hace mucho rato el programa de guarderías del ICBF viene de capa caída, lo que se agrava aún

<sup>24</sup> Ley 115/94, artículo 6

<sup>25</sup> *Ibidem*, artículo 143

<sup>26</sup> Ley 115/94, capítulo III

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 233

<sup>28</sup> Ley 115/93, artículo 43

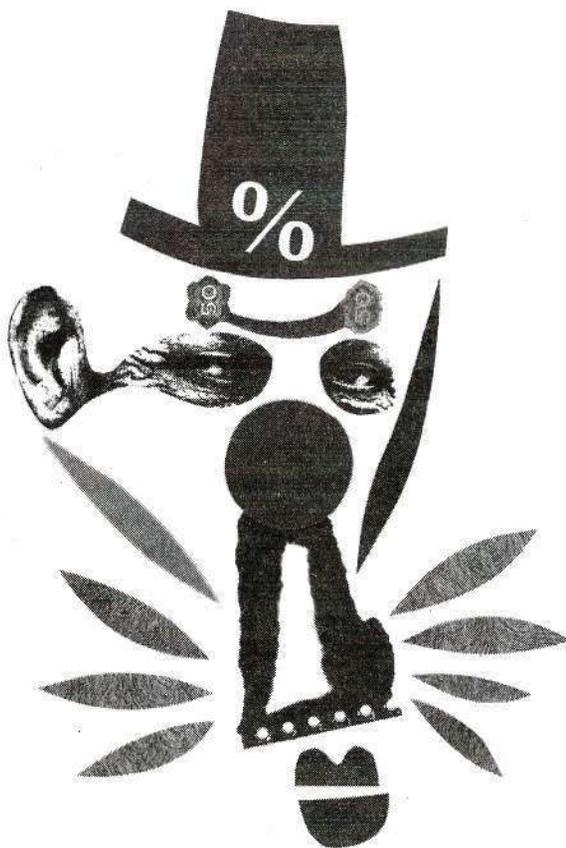
<sup>29</sup> *Ibidem*, artículo 18

más con la inexistencia de una política de expansión de los preescolares por parte del Estado.

## La educación media superior

Con llamar superior a la educación media «claramente diferenciada de la educación básica secundaria o bachiller...», se cree por parte del Estado que puede burlar la obligación financiera que se tiene con ella. De hecho, las disposiciones anteriores consideraban este nivel bajo la financiación del situado fiscal, veamos: «Para educación, el situado fiscal se consideró como compuesto de los siguientes programas definidos en la ley de presupuesto: Educación básica primaria, secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, colegios nacionales, educación misionarial, centros experimentales pilotos, pago de prestaciones sociales del magisterio a personal docente y administrativo, gastos generales de los FER y plazas móviles por un valor total de 824.000 millones de pesos»<sup>30</sup>. Con este artículo lo único que se hizo fue desarrollar la Constitución Política pues allí se estableció que «...los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños»<sup>31</sup>.

El argumento para llamar «superior» a la educación media es que en ella «los educandos adquieren identidad para el mundo del trabajo y para la educación superior...»<sup>32</sup>. Esto es absurdo, pues tras la reducción del bachillerato a los nueve años de la básica,



pretenden 'descubrir' algo nuevo, cuando en verdad, en la Ley General de Educación se estableció que «La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el 10 y el 11. Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo...y tendrá el carácter de educación media académica y técnica»<sup>33</sup>.

El secreto de la cuestión en el Plan radica en que la educación media ya no estará bajo la responsabilidad financiera de la nación a través del situado fiscal, como lo disponen la Constitución y la Ley 60/93, sino que ahora «la oferta de la educación media superior «podrá ser subsidiada por la nación con los recursos

establecidos en la Ley 21 de 1982...»<sup>34</sup>. De paso sea dicho, si estos recursos no llegan hoy a los colegios técnicos, mucho menos alcanzarán para financiar la educación media en su conjunto. El 'podrá' del Plan exime a la nación de toda obligación y por tanto, lo que sí queda definitivamente claro, es que «se procurará que su financiación provenga principalmente de las entidades del orden territorial»<sup>35</sup> a través de «...la introducción de una sobretasa predial para la financiación de la educación media»<sup>36</sup>.

Pretender descargar esta responsabilidad en unas entidades territoriales, la mayoría de las cuales está en profunda bancarrota, y con deudas impagables y sobre la base de la creación de un nuevo impuesto en medio de la pobreza generalizada, no significa sino su inminente privatización, como ya sucedió con la reestructuración de las normales en normales superiores, que en su reforma quedaron por fuera del situado fiscal y del Estatuto Docente y bajo la tutela de la Ley 30/92.

## La jornada complementaria

Esta es otra estrategia del *Plan Caminante*. En virtud de la mis-

<sup>30</sup> Ley 60/93, artículo 9

<sup>31</sup> Constitución Política, artículo 356

<sup>32</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 17

<sup>33</sup> Ley 115 /94, artículo 27

<sup>34</sup> Proyecto de ley 173/99, artículo 17

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 17

<sup>36</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 203

ma, se pretende alargar la jornada de los alumnos, sin alargar la de los maestros. En este asunto va implícito el debate en torno a la jornada única diurna cuyo restablecimiento fue determinado por la Ley General de Educación cuando señaló: «*El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada diurna... El MEN en coordinación con las entidades territoriales, hará una evaluación de las jornadas existentes en los establecimientos educativos... con el fin de reglamentar el programa y los plazos dentro de los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto en este artículo*»<sup>37</sup>. Frente a esto el Congreso de Fecode en Villavicencio manifestó su acuerdo con el restablecimiento de la jornada única diurna como un criterio fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación, sobre la base de tres condiciones fundamentales a saber: garantía de cobertura para los alumnos de tal manera que no fueran desplazados a los planteles privados, la ampliación de la infraestructura escolar existente y la solución al problema salarial de los maestros para garantizar nuestra dedicación exclusiva a la docencia.

A pesar de lo anterior, la llamada 'Jornada Complementaria' está muy lejos de esto. Por el contrario, las continuas exhortaciones del Ministerio de Educación Nacional sobre la calidad de la educación, se contradicen flagrantemente cuando dispone que la atención de la Jornada Complementaria estará a cargo de bachilleres en servicio social, recreacionistas de las Cajas de Compensación, padres de familia y, en el colmo del absurdo y de las contradicciones del go-

bierno, podrán ser atendidas también por las personas *mayores de 60 años* que definan su «*incorporación voluntaria al programa de Jornada Escolar Complementaria*»<sup>38</sup>. Frente a lo que pudiéramos replicar, si no servimos como docentes jubilados para seguir trabajando, ¿por qué seríamos útiles en las jornadas complementarias?

De otra parte, esta jornada además de que es sin maestros, también es sin colegios. Por eso se desarrollará utilizando el entorno, curiosa forma del Estado para evadir su responsabilidad en un programa de ampliación de cobertura y de construcciones escolares y de llevar a la práctica, en el mundo de la 'globalización' y la 'aldea virtual', la escuela virtual, es decir, sin escuela y sin maestros. Es claro que el nivel académico de la educación en Colombia no mejorará con políticas de esta naturaleza y por el contrario, se acabará de hundir en la mediocridad y en el atraso.

### **El traslado de docentes**

Con el pretexto del desgüeño actual y del déficit recurrente en el sector educativo se pretende abolir el actual régimen de traslados para dejar en manos de los nominadores 'un cheque en blanco' que les permitirá atropellar a su antojo a los docentes. Volveremos a la época anterior a la vigencia del Estatuto Docente, en la cual, por la ausencia de unas claras reglas de juego en materia de traslados, se cometieron contra los maestros grandes aberraciones y atropellos sin cuenta.

El Estatuto Docente y su decreto reglamentario 180 de 1982 definieron unos criterios de traslado que, sin ser perfectos, por lo menos salvaguardaban la estabilidad del docente y lo protegían contra las arbitrariedades de los funcionarios y las ansias de los politiqueros y clientelistas. El decreto 1706 de 1989, redefinió las reglas de juego en el marco del proceso de descentralización que se dio con la Ley 29 del mismo año y la misma Ley General estableció en cuanto a los traslados que «*Son funciones de las Juntas departamentales de Educación: g) Emitir concepto previo para los traslados del personal docente y administrativo...*»<sup>39</sup>. No es culpa del magisterio que en casi ninguna parte estas juntas funcionen y a pesar de su existencia, todavía se viva en la época donde la arbitrariedad o el capricho de los funcionarios, prima sobre los mandatos de la ley.

Es claro que estamos de acuerdo con la modernización del régimen de traslados, de hecho, desde hace años venimos insistiendo ante el gobierno para la expedición de uno, que entre otras cosas, solucione el grave problema de los educadores amenazados en las diferentes regiones del país y defina los criterios geográficos y de permanencia en los sitios de nombramientos, para que el traslado se convierta realmente en un estímulo y no en la negación de un derecho o en el privilegio de aquellos que tienen posibilidad de ser los favoritos de los jefes políticos regionales.

<sup>37</sup> *Ibidem*, artículo 85

<sup>38</sup> Proyecto de ley 173/99, p. 8

<sup>39</sup> Ley 115/94, artículo 158

Cuando se estaba discutiendo la Ley General de Educación Fecode alcanzó a proponer la realización de un concurso para los traslados, sin embargo, esto no fue definido y por el contrario, se siguieron aplicando las normas de la década de los ochenta. A pesar de todas las deficiencias, pasar de esto a la inexistencia absoluta de un régimen de traslados es entronizar un sistema donde predominaría la corrupción, la amenaza, el acoso sexual y las arbitrariedades que hace más de dos décadas fueron superadas.

### La cuestión de la evaluación

Por estar concebida en el Plan, no como instrumento de diagnóstico para determinar políticas de actualización, capacitación y profesionalización del magisterio, sino como procedimiento de persecución, freno a los ascensos e inestabilidad laboral, es obvio que tenemos que rechazarla de plano. En el Plan Nacional de Desarrollo se sostiene que la evaluación es un mecanismo de exigibilidad educativa y por tanto hay que «*Evaluar todos los docentes y directivos docentes tanto para su ingreso al servicio como en el ejercicio de éste, de acuerdo con la Ley General de Educación*» y por si esto no bastara, agrega que se debe «*a partir del año 2000 iniciar la realización de ingreso por año*»<sup>40</sup>.

Frente a esto tenemos que señalar que el problema de la evaluación está concebido en la Ley General de Educación de manera integral, es decir, en la misma ley se plantearon la evaluaciones del sistema educativo<sup>41</sup>, las evaluaciones institucionales y las evaluaciones de los directivos

docentes<sup>42</sup> y si hasta la fecha no se han aplicado, ha sido por la negligencia del Ministerio de Educación en abordar la elaboración y discusión de un proceso de reglamentación que permita concretar la aplicación de este instrumento, pues la Ley General de Educación tiene más de cinco años de vigencia. Por lo anterior consideramos que simplemente basta con abordar su proceso de reglamentación, el cual exigimos que sea concertado con Fecode en lo relacionado con la evaluación de docentes y directivos-docentes

### Conclusión

Algunos temas se quedan sin tocar, sin embargo creemos que con la exposición hecha en estas notas, se resume nuestra posición sobre un Plan de Desarrollo que a nuestro juicio pretende resolver la crisis del sector educativo privatizando la educación pública y arrasando los escasos derechos del magisterio. Por lo demás, las materias propuestas en el Plan no son nuevas, por el contrario, como quedó demostrado, sobre la infinita mayoría de ellas hay decisiones tanto en la Ley 60 de 1993 como en la Ley 115 de 1994, por lo cual nuestra propuesta final, va encaminada a abrir un proceso de discusión que conduzca a la reglamentación de todos estos asuntos y a la paz laboral en bien del país, la educación pública, los maestros y la niñez colombiana.

### Proponemos

— Retiro del Plan Nacional de Desarrollo lo relacionado con educación, pues al estar estas materias concebidas en normas anteriores, no vemos necesarias su inclusión en el mismo.

— Apertura de un proceso de diálogo y negociación con Fecode para la reglamentación de la Ley General de Educación, la Ley 60/93 y demás normas expeditas en el pasado.

— Manifestar nuestra disposición de agotar todos los espacios que sean necesarios, de cara al país en general y a la comunidad educativa en particular, para demostrar la justeza de nuestras posiciones. Asimismo, reiterar que estamos dispuestos al diálogo y la negociación en la forma y tiempo que acordemos, para tratar de encontrar soluciones justas a cada una de las controversias aquí planteadas.

— De igual manera reiterar también nuestra posición de luchar indeclinablemente por la defensa de nuestros derechos que hoy se nos pretenden arrebatar.

Agradecemos toda su atención y esperamos que la actitud del gobierno se encamine más por la vía de la solución que de la confrontación con el magisterio y el pueblo colombiano,

Federación Colombiana  
de Educadores —Fecode—  
Comité Ejecutivo

TARSICIO MORA GODOY  
Presidente

WITNEY CHÁVEZ SÁNCHEZ  
Secretario general

<sup>40</sup> Plan Nacional de Desarrollo, p. 227

<sup>41</sup> Ley 115/94, artículo 80

<sup>42</sup> *Ibidem*, artículos 82 y 210



## Presentación

El presente trabajo se refiere a algunas tendencias de regulación estatal de la política educativa contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo «Cambio para construir la Paz». Con él se buscan dos propósitos principales: *Primero*, mostrar que las políticas regulatorias no se agotan en el Plan, pues éste apenas contiene algunos aspectos del nuevo modo de regulación de la totalidad de las relaciones sociales que impone el proceso de reestructuración capitalista en su etapa

actual. El Plan es comprendido, en consecuencia, como un componente más de las profundas transformaciones estructurales iniciadas en las décadas precedentes y como una de las expresiones jurídico institucionales de las estrategias de regulación neoliberal y neoinstitucionalista hasta ahora predominantes. *Segundo*, analizar los principales componentes de la regulación comprendidos en el Plan y develar que tales componentes tienden a organizar estratégicamente la educación pública como otra actividad social que ha de estar sujeta a lógicas capitalistas.

### 1. El contexto

Las tendencias regulatorias de la política educativa están determinadas por las profundas transformaciones de la economía y la sociedad colombiana en la década

# La Política Educativa en el Plan de Desarrollo<sup>1</sup>

Jairo Estrada Alvarez

Profesor Asistente  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional de Colombia

de los noventa. Dichas transformaciones se expresan en un complejo, desigual, diferenciado y contradictorio proceso de reestructuración capitalista que abarca la totalidad de las relaciones sociales y de clase.

En marcha se encuentra la consolidación y el desarrollo de un nuevo régimen de acumulación, que al superar las relaciones propias de aquel fundado en el mercado interno, las políticas

<sup>1</sup> Este escrito hace parte de un trabajo más amplio preparado por el autor sobre las *Tendencias de la regulación estatal de la política educativa en los noventa*. Las reflexiones aquí contenidas se refieren a la educación básica; aspectos de la educación media apenas se insinúan. Tampoco se consideran tendencias de política pedagógica, ni eventuales implicaciones del tipo de educación que se pretende imponer. La redacción del trabajo finalizó el 16 de abril de 1999, razón por la cual no puede dar cuenta de la versión definitiva de la Ley del Plan de Desarrollo 1998-2002.

de demanda agregada, la valorización del capital productivo, la relativa centralidad de la relación capital-trabajo en la forma del contrato laboral y sindical y una cierta —precaria en el caso nuestro— institucionalidad del llamado Estado de bienestar, pueda desplegar y potenciar las posibilidades de constitución y realización de la relación social capitalista y de valorización del capital hacia niveles de negación relativa de los límites que en todo caso caracterizan al capitalismo como formación social y económica.

El régimen de acumulación<sup>2</sup> en construcción descansa al menos en:

- La nueva organización de la propiedad privada capitalista
- La generación de nuevas condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo
- La nueva estructuración sectorial, ramal y regional de la economía productiva
- La nueva estructuración de las relaciones entre la economía monetario financiera y la economía productiva
- La redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial
- La reestructuración del Estado capitalista con la consecuente redefinición de sus funciones de acumulación y de legitimación.

La configuración de un nuevo régimen de acumulación se acompaña de transformaciones en la regulación, esto es, en las normas e instituciones que hacen (o pretenden hacer) corresponder el comportamiento individual y colectivo con las nuevas condiciones del proceso de

acumulación y de valorización. Se trata justamente, por la vía de la regulación, de propiciar condiciones duraderas y estables para la reproducción de la relación social capitalista. La regulación no debe comprenderse por tanto, como un proceso técnico de dirección macroeconómica y macrosocial, sino como una forma de la reproducción de la explotación y de la dominación de clase. No obstante, el conflicto social y de clase que caracteriza las sociedades capitalistas relativiza las posibilidades —por cuanto le impone límites— de una regulación «funcionalmente» asegurada. La regulación es en ese sentido un proceso sujeto a la crisis y a la interrupción de la «funcionalidad».

El proceso de reestructuración capitalista en su fase actual ha conducido a la constitución de un modo de regulación de las relaciones sociales en la forma de la *estrategia neoliberal*. Más recientemente se han incorporado elementos propios de lo que podría definirse como una *estrategia neoinstitucionalista*. En realidad se podría aseverar que frente a los límites que parece mostrar el neoliberalismo, sobre todo en la perspectiva de construcción de «lealtades políticas» y legitimadoras del nuevo régimen de acumulación, el neoinstitucionalismo aparece como complemento útil.

## 2. La regulación

La regulación neoliberal descansa sobre una ideología del «libre mercado» y de una presunta no intervención del Estado en la economía<sup>3</sup>. En realidad, en sus políticas la centralidad (autoritaria) del Estado es por

demás evidente y su claro favorecimiento a la concentración y centralización de la propiedad privada capitalista y de la riqueza, incuestionable. Independientemente de tal valoración, la regulación neoliberal implica la pretensión de subordinar toda relación social a la racionalidad económica capitalista, a la lógica del mercado, a la forma mercancía. Pero justamente ello, que parece ser la fortaleza del proyecto neoliberal al reducir todo al cálculo económico, es al mismo tiempo su principal debilidad. El sueño capitalista de convertir todo en mercancía choca con el carácter excluyente de la sociedad y el mercado capitalistas. Millones de seres humanos hacen parte del ejército de marginados del mercado. Ahí radica el problema para el capitalismo y su política neoliberal: ¿qué hacer para vincular más seres humanos al mercado, cuando sus políticas propician la exclusión y el marginamiento?

El neoliberalismo ha intentado reaccionar frente a tal situación con el desarrollo de un discurso contra la pobreza. Ese discurso lo ha convertido en política, por ejemplo, a través de la llamada focalización del gasto público hacia los más pobres. El proyecto neoliberal ha emprendido proyectos de redistribución regresiva del ingreso, que castigan preferencialmente a los lla-

<sup>2</sup> Una exposición más amplia del régimen de acumulación se puede apreciar en Estrada Alvarez, Jairo, «Reestructuración económica y coyuntura», en *Revista Izquierda*, No. 36, Santafé de Bogotá.

<sup>3</sup> Ver Estrada Alvarez, Jairo (1992), «Dimensiones básicas del neoliberalismo económico», en Varios Autores, *Rompiendo la corriente, un debate al neoliberalismo*, Ceis, Santafé de Bogotá, 1992, pp. 40-86.

mados estratos medios de la población, para, con los recursos despojados a éstos, generar posibilidades de acceso intermitente de los más pobres al mercado. El despojamiento ocurre, entre otros, mediante una política de financiamiento del Estado en sus diversos niveles que descansa sobre ingresos tributarios indirectos (IVA), tasas y contribuciones. No es casual que a tiempo que proliferan los subsidios de demanda, se produzca un cerco fiscal y parafiscal contra la población en su conjunto.

Ese «populismo neoliberal» no ha podido, en todo caso, contener el desarrollo del conflicto social y de clase inherente al capitalismo. Más bien lo tiende a exacerbar. Tal «populismo» no permite que el neoliberalismo se despoje de su esencia capitalista y antipopular, pese a sus esfuerzos por desarrollar e imponer una nueva concepción de la igualdad (como oportunidad) y de la equidad (como condiciones de acceso).

En ese contexto, las tesis del neoinstitucionalismo parecen sugestivas para las posibilidades regulatorias del capitalismo:

Primero, por cuanto representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar el análisis de las instituciones en la economía. La crítica al neoliberalismo no es fundamental. No se trata de desconocer las fuerzas de mercado, sólo que debe reconocerse que éstas interactúan con una gama muy variada de instituciones.

Segundo, por cuanto a la visión institucional subyace una visión desde la teoría general del sistema. La sociedad (el sis-

tema) está conformada por un conjunto de elementos (instituciones) interrelacionadas e interactuantes. Esa visión de interrelación/interacción excluye el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales, excluye por tanto la dominación y la explotación, posibilita desarrollar un discurso de unidad, de concertación, de participación, de no exclusión, «democrático».

Tercero, desde la visión neoinstitucional los defensores del sistema pueden aparecer como de «izquierda», de «centro» o de «derecha». Por ejemplo, la disfuncionalidad para el capitalismo de las instituciones, «corrupción»-«clientelismo» pueden ser expresivas de cualquier corriente política. Allí habría inevitables puntos de encuentro.

La visión neoinstitucionalista de las instituciones no debe comprenderse en la forma de organizaciones o de aparato institucional. Las instituciones pueden ser definidas, según los neoinstitucionalistas como reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (constitución, regulaciones, normas, códigos, etc.) o informales (tradicción, cultura etc.).

Al ser definidas así las instituciones, el neoinstitucionalismo propendería por hacer evolucionar la sociedad hacia una sociedad del contrato. Es decir, el problema del capitalismo no es su naturaleza de dominación y de explotación, sino la existencia de reglas de juego inadecua-

das (instituciones inadecuadas), o la carencia de reglas de juego (instituciones). De ahí que la política neoinstitucionalista se concentre en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello se habla de desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado, de la necesidad de instituciones fuertes, de la eficiencia y eficacia de la instituciones, etc. Entiéndase que en el neoinstitucionalismo, como ya se dijo, instituciones no son aparato estatal. No



es casual entonces que en el pasado reciente la política del Estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios.

Para el caso que nos ocupa, la política educativa, son de importancia las concepciones neoinstitucionalistas sobre los *costos de transacción* y el problema de la *información incompleta*, pues éstas permiten una mejor comprensión de las tendencias regulatorias. Por costos de transacción se

comprenden los costos asociados con la transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social para que haya mayor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición su optimización), son factores incidentes sobre los derechos de propiedad y su materialización.

Para los neoinstitucionalistas los costos de transacción e información se convierten en asuntos claves para generar la confianza en el sistema. El monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para reducir (o aumentar) los costos de transacción y de información. La función del Estado puede ser comprendida en cuanto provisión de reglas impersonales y de instituciones para hacer cumplir la ley.

La noción de «buscadores o de captores de renta» proviene de las acciones de intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado —dicen los neoinstitucionalistas—, se constituyen rentas que buscan ser capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andan tras beneficios, los sindicatos estatales pretenden apropiarse de parte del gasto público, etc.; pero además esa «avidez de renta» puede tomar la forma de corrupción, soborno, contrabando, cliente-

lismo, etc. Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el mercado, la «búsqueda de rentas» dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el *lobby* en negocio.

El análisis sobre la «avidez de renta» lleva a los neoinstitucionalistas a aseverar que los problemas del gasto público no son de magnitud sino de eficiencia y de uso racional. Se dice por ejemplo que sería probable que el gasto público en educación sea más que suficiente. Sólo que no se usa eficientemente, o bien porque no se distribuye racionalmente, o porque hay unos captores de renta que lo impiden.

De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado para un uso más eficiente de los recursos de gasto. Se trata de que la acción del Estado produzca más confianza en las capacidades regulatorias del mercado. Si la gente desconfía del mercado se dedicara a «buscar rentas» del Estado en las más variadas modalidades.

En Colombia la mayoría de los neoliberales de principios de los noventa tiene ahora el ropaje del neoinstitucionalismo. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del libre mercado puede ahora matizarse con propuestas de política que atienden a la «institucionalidad histórico concreta». El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas, culturales. ¡En algunos casos se introduce incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, el neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en política.



El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso de la democracia y de la participación, de la armonía y la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la «sociedad civil», el Estado, todos son instituciones interactuantes (participativos) en la búsqueda de propósitos comunes: la paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues el Estado sería un «actor» más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Este ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado.

El neoinstitucionalismo resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado a favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente porque su discurso sobre el «entorno institucional ineficiente» posibilita organizar los negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas —banca, fiducia, titularización, seguros—) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de eficiencia del gasto público, que superan el reduccionista criterio neoliberal costo-beneficio. Primero, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto. No importa el tipo

de institución (pública o privada), lo que importa es que la función y las reglas se cumplan. Segundo, porque favorece un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles «captadores de rentas» que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode, la USO, serían ejemplos de lo que no debe ser. Tercero, porque se estimula la política de «todos ponen», al mejor estilo de Mockus. Como el Estado en un agente más, la responsabilidad estatal tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada, el *statu quo* se mantiene, pero hubo democracia y participación. Un buen ejercicio de legitimación.

Con estas reflexiones no se pretende señalar la existencia de un nuevo satán, que intenta robar espacios abiertos y ocupados por el neoliberalismo. Se busca sencillamente llamar la atención sobre la capacidad del capital para adecuar la producción teórica burguesa a nuevas condiciones de su reproducción. Y además insistir, que en el diseño de la política más que la crítica al neoliberalismo interesa reivindicar la crítica sustancial al capitalismo y las relaciones sociales que él engendra y reproduce.

### 3. Tendencias de política educativa estatal y regulación

#### El diagnóstico estatal en el Plan de Desarrollo

Diversos análisis expresivos de la concepción estatal de la regulación en el sector educativo<sup>4</sup>

comprenden una serie de conceptualizaciones y de indicadores que sirven de sustento para validar las tendencias actuales de política para el sector:

1. Aunque ha habido un incremento importante del gasto público en educación (como proporción del PIB y per cápita) y se ha aumentado la cobertura, los resultados son insuficientes. La tasa de crecimiento promedio anual de la escolaridad registra un nivel tan bajo, que hace imposible alcanzar el mandato constitucional de nueve grados antes del 2017 en todo el país. (PND, pp.147-148).

2. El estado actual del sector se caracteriza por profundas inequidades en:

- La distribución de oportunidades de acceso a la educación
- La distribución de la calidad
- La distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos
- La distribución de los resultados.

En todos estos casos es evidente una situación significativamente más favorable de la población con los niveles de ingreso más elevados frente a la población más pobre. (PND, pp. 148-151).

3. Los factores de demanda resultan más importantes para explicar la situación del sector

<sup>4</sup> Ver: May, Ernesto (coordinador) (1996). *La pobreza en Colombia*. Un estudio del Banco Mundial / Clavijo, Sergio (1998). *Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia*. En Adida, *Serie Documentos de Interés Político*, Fundación Sociedad y Democracia, Medellín, Presidencia de la República; Departamento Nacional de Planeación, 1998, *Plan Nacional de Desarrollo, Bases 1998-2002, Cambio para construir la paz*, Santafé de Bogotá. En adelante: PND

educativo, que los factores de oferta, pues de los primeros «depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación». Aunque la falta de cupos (oferta) podría ser un factor explicativo, la importancia de los costos complementarios (matrícula, útiles escolares, uniformes, etcétera) es cada vez mayor. (PND, pp.151-152).

4. La estrategia de descentralización educativa cuenta con varios tipos de problemas:

- El esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos y de éstos a los municipios no responde a criterios de eficiencia (costo/beneficio) al contemplar el principio de asignación por resultados. Recursos diseñados para mejorar la calidad y las participaciones municipales se han desviado más bien al pago de docentes. (PND, p. 153).

- La fragmentación de competencias y de funciones genera una dilución de las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Tal fragmentación, «en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad». (PND, p. 154).

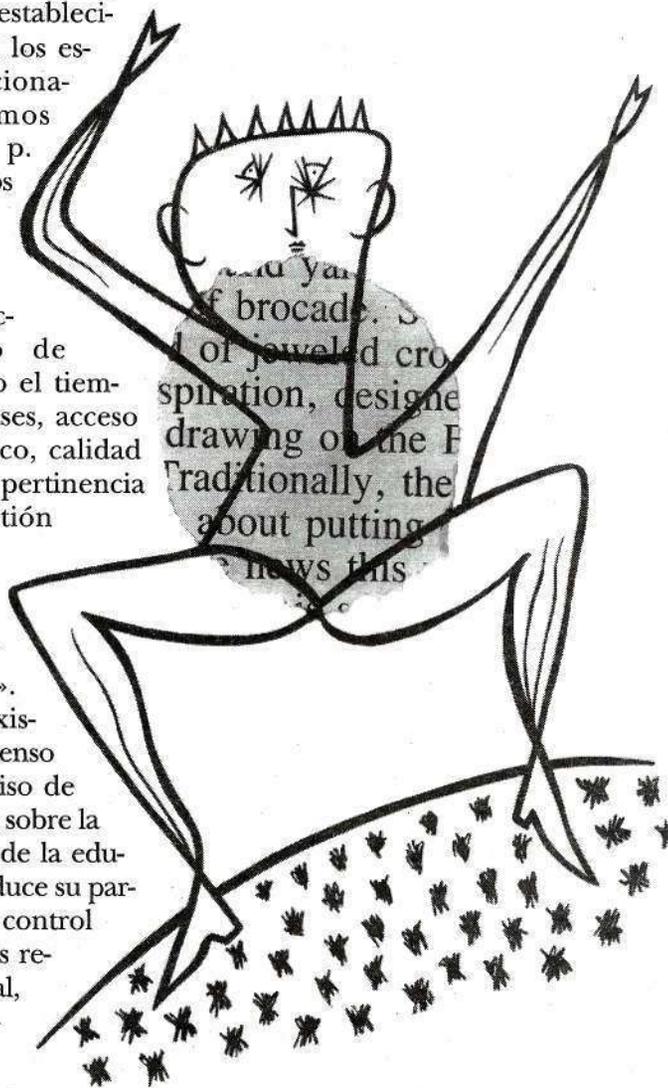
- Las debilidades de gerencia del sector impiden una respuesta eficiente y efectiva a los requerimientos del «sistema nacional de educación» (PND, p.156). Tales debilidades se manifiestan en una carencia de articulación dinámica entre políticas, planes, estrategias y acciones operativas,

en la insuficiente capacidad institucional de las organizaciones y en la incompetencia técnica de los gerentes del sector y la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión. A la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Educación, se adicionan inconvenientes decisiones de política educativa — como la regulación pública de los precios de las instituciones privadas— que provocan «restricciones de oferta y señales imprecisas de calidad». (PND, p. 157).

5. «La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles» (PND, p. 157). Dentro de los factores determinantes de la calidad se mencionan: «los que afectan el proceso de aprendizaje, como el tiempo efectivo de clases, acceso a material didáctico, calidad de los profesores, pertinencia del currículo, gestión administrativa de la educación, entre otros, y factores de entorno y de contexto social». Así mismo, «la existencia de un consenso y de un compromiso de los diversos agentes sobre la importancia social de la educación, lo cual produce su participación activa y control del sistema y de sus resultados. En general, la falta de estandarización de las prácticas peda-

gógicas, de un curriculum básico, de una estructura institucional, y de una eficaz regulación institucional están asociados con menores logros educativos» (*Ibid.*).

6. La eficiencia del sector comprendida como la relación de proporcionalidad entre los recursos dispuestos y los resultados obtenidos es por lo menos preocupante. Si se consideraran los dos niveles (primaria y secundaria) y «se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y



no sólo el 75% que actualmente atiende» (PND, p. 162). (La proporcionalidad entre recursos dispuestos y resultados obtenidos muestra además que el costo real por alumno se ha venido incrementando).

En resumen, el diagnóstico estatal se podría formular con la siguiente hipótesis:

La relación de directa proporcionalidad entre la mayor disposición de recursos públicos para la educación —sobre todo en la década de los noventa— y la mejoría de la situación del sector educativo es por demás precaria, como lo demuestran los principales indicadores de comportamiento. Tal precariedad resulta de los rasgos asumidos por institucionalidad existente, que en suma se caracteriza por la ineficiencia en la asignación y el uso de los recursos dispuestos, los cuales —además— han sido en gran medida apropiados por los maestros.

Las decisiones de política para el sector, por tanto, han de descansar en una economía de los recursos públicos que se acompañe de las transformaciones institucionales correspondientes. En ese sentido, resulta viable construir una relación de complementariedad entre concepciones neoliberales y neoinstitucionalistas de la regulación, que podría formularse a manera de hipótesis así:

Los criterios de elección racional —con fundamento en la racionalidad económica propia de una economía capitalista— imponen siempre la pregunta por la relación costo-beneficio. Si tal pregunta no puede ser resuelta con fundamento exclusivo en las reglas de mercado —por ejemplo, en razón de que la educa-

ción es un bien público que no puede ser solamente explicado como movimiento de fuerzas de oferta y de demanda, es decir, a través de la libre formación del precio educativo—, la reflexión sobre la superación de la insuficiente capacidad institucional del Estado —en cuanto normas y reglas de juego a construir para proyectar y desplegar nueva institucionalidad, no sólo en tanto aparato o entes — y de su ineficiencia, adquiere un lugar central en la concepción de la política. Desde la perspectiva de la economía neoinstitucional, se trataría de acomodar la función del Estado a su capacidad, revitalizar su capacidad institucional y eliminar los obstáculos al cambio. Eficiencia en ese sentido correspondería a la reducción de costos de transacción y de información y a la liquidación de los *rent seeking* (captadores de rentas).

#### **Las tendencias de la regulación en el Plan de Desarrollo**

El principal rasgo de la regulación del sector educativo se caracteriza por la tendencia a su desnacionalización. Ello es apreciable en lo corrido de la década de los noventa y sobre todo en los lineamientos del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Dicho rasgo se expresa en la conjunción de diversos factores direccionados hacia ese mismo propósito y posee desarrollos en la forma de:

a) Redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública.

b) Redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo.

c) Redefinición de los actores intervinientes en el proceso de construcción y de realización de la política educativa.

d) Redefinición del sistema de financiación del sector educativo.

#### **La responsabilidad estatal**

La redefinición de la responsabilidad estatal frente a la educación pública es congruente con la tendencia general de la reestructuración del Estado capitalista. En efecto, el proyecto reestructurador se fundamenta en la pretensión de constitución de nuevas formas de hegemonía sobre la base del desconocimiento de la naturaleza conflictiva y contradictoria de la relación de socialización capitalista (incluida la relación social educativa), que se sustenta en un discurso ideológico sobre la presunta separación entre el Estado y la sociedad civil y las relaciones de interrelación y mutua complementariedad entre éste y aquella. «La creación de formas colectivas de fijar objetivos y comprometerse efectivamente con su cumplimiento es fundamental para el desarrollo de un país. Así mismo, la actitud y las expectativas de la sociedad y los padres hacia la educación son factores claves para el logro educativo. El bajo nivel de los resultados de la educación en Colombia, tanto en términos de cobertura como de calidad, es en parte atribuible a la *inexistencia de dicho consenso social*. La transformación que requiere el sector educativo tiene como condición el *compromiso social de diversos sectores*, en particular de actores que tradicionalmente han estado marginados de las decisiones de

la educación, como son los padres de familia, los alumnos y el sector productivo»... «El compromiso social también se expresa en el *esfuerzo compartido y equitativo* que deben hacer los diferentes niveles del Estado y sectores en la financiación de la educación» (resaltado por el autor). (PND, pp.144-145). El postulado: *la educación, asunto de todos*, (PND, p.164) incluido en el Plan de Desarrollo es una buena síntesis de la concepción de responsabilidad que se pretende imponer.

Como se aprecia, la noción de responsabilidad aquí expuesta supone construir consenso, concitar la voluntad nacional, convocar la adhesión de toda la sociedad en torno a la educación, es decir, se apoya en un proyecto democrático y de participación. No obstante, este concepto democrático y participativo es de apariencia, por cuanto por consenso y voluntad nacional de un proyecto educativo se comprende, en realidad, la movilización social en torno a los propósitos de la política estatal. De esa forma, democracia y participación quedan reducidos a un nivel discursivo de cooptación y de legitimación de la política del Estado.

### Lo público y lo privado

La redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado en el sector educativo supone un mayor desvanecimiento de las fronteras actualmente existentes entre uno y otro, lo cual resulta además congruente con la idea de responsabilidad compartida ya expuesta. En este sentido resulta necesario considerar —para efectos de comprender las tendencias de la regulación

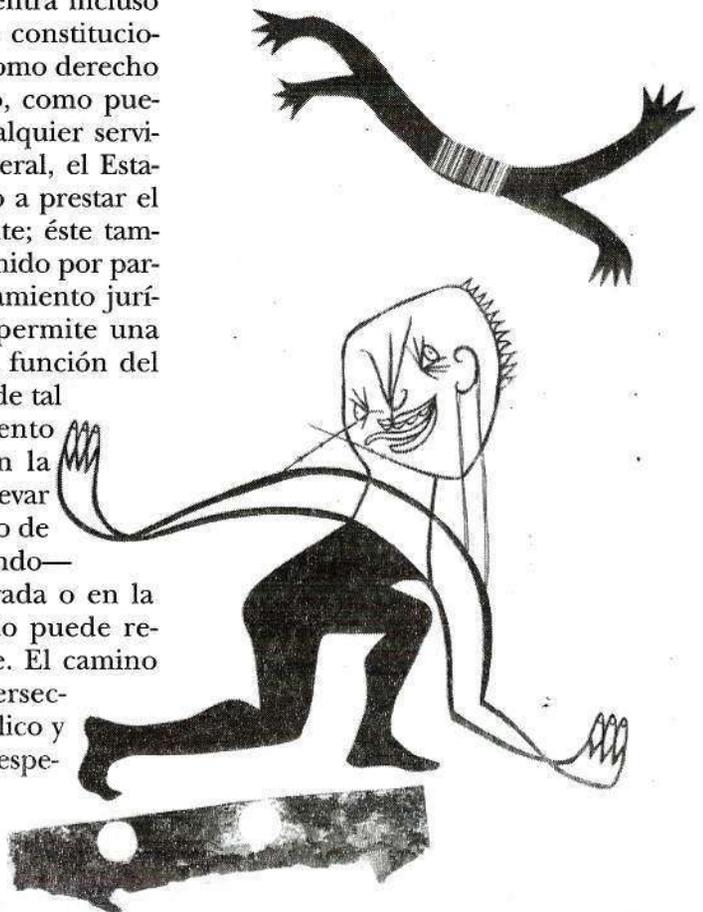
estatal— la diferencia entre la educación pública y la educación como servicio público.

La política estatal está orientada a debilitar estratégicamente la educación pública en tanto impone un proyecto de educación como servicio público. (El asunto no es meramente semántico. De hecho, en el Plan de Desarrollo se habla de educación en general; sólo en muy contadas ocasiones de educación pública). La noción de educación como servicio público permite al Estado, de un lado, legitimar sus propósitos de política. Del otro, controvertir la tesis de la privatización.

En principio se asume, desde esta perspectiva, que el Estado tiene que cumplir unas funciones en educación y además disponer recursos de presupuesto, lo cual se encuentra incluso elevado a mandato constitucional (la educación como derecho fundamental). Pero, como puede suceder con cualquier servicio público en general, el Estado no está obligado a prestar el servicio directamente; éste también puede ser asumido por particulares. El ordenamiento jurídico institucional permite una separación entre la función del Estado y la gestión de tal función. El argumento de la eficiencia en la gestión lo puede llevar a considerar —como de hecho lo está haciendo— que la gestión privada o en la lógica de la privado puede resultar más eficiente. El camino para organizar intersecciones entre lo público y lo privado queda despejado, lo cual es congruente además con la noción de la complementariedad

Estado — «sociedad civil»; la posibilidad de someter la educación a la lógica de lo privado queda justificada. Y lo privado en general (en tanto se manifiesta como multiplicidad de intereses para un fin común) encubre la lógica de lo capitalista privado.

Para la estrategia estatal resulta problemático e inconveniente mostrar un proyecto de educación ordenado con arreglo a lógicas exclusivas de mercado, como negocio generalizado, o como otro escenario de la valorización capitalista. Por eso ha de insistirse que el proyecto estatal *no* es privatizador, que lo que se busca es «crear las condiciones para el cumplimiento del dere-



cho a la educación y que ésta sea de calidad (PND, p.142).

En ese aspecto, es necesaria la superación de visiones estrechas sobre la privatización, que reducen ésta a la enajenación de la propiedad sobre activos (en las forma de edificios, instalaciones, equipos, en general la infraestructura educativa). En esta visión, resultaría difícil argumentar el acentuamiento de las tendencias privatizadoras de la política educativa. Debe tenerse en cuenta que la propiedad es también función pública educativa, constitución y ordenamiento de relaciones sociales educativas.

Esta conceptualización más amplia permite aseverar que el proyecto privatizador posee varios caminos que conducen a un mismo norte. A éstos, les es común un argumento neoliberal-neoinstitucional: el problema educativo es un asunto de gerencia, de uso eficiente de recursos ya existentes:

Tales caminos, que ya poseen un sólido punto de partida<sup>5</sup>, son los siguientes:

1. Renuncia estatal a la ampliación de la oferta pública educativa en razón de la tesis de la ineficiencia de los recursos dispuestos<sup>6</sup> y de que el problema educativo es de demanda.

2. Consolidación de esquemas de cofinanciación, que diluyen la responsabilidad estatal y hacen depender la educación —de manera creciente— de la asignación privada (familiar) de recursos y de la búsqueda de recursos por parte de las instituciones escolares, que no puede ser distinta al cobro de los servicios educativos.

3. Satelización del proceso educativo mediante la prolifera-

**La política estatal está orientada a debilitar estratégicamente la educación pública en tanto impone un proyecto de educación como servicio público. (El asunto no es meramente semántico. De hecho, en el Plan de Desarrollo se habla de educación en general; sólo en muy contadas ocasiones de educación pública). La noción de educación como servicio público permite al Estado, de un lado, legitimar sus propósitos de política. Del otro, controvertir la tesis de la privatización.**

ción de diversas formas del contrato educativo, entre otras:

- Subsidios de demanda
- Administración de infraestructura
- Concesiones
- Apadrinamiento de escuelas y colegios públicos por colegios privados
- Estímulo a famiempresas educativas<sup>7</sup>

Los sujetos del contrato asumen las más variadas formas que puede ofrecer la «sociedad civil»: cooperativas de trabajo asociado, asociaciones de padres de familia, ONG's, sociedades, etcétera. Por esa vía, se crea además una falsa noción de democratización en la asignación de recursos, de participación y de autonomía.

4. Más recientemente se ha formulado la tesis del *Nuevo Colegio* (PND, p.169), que puede considerarse como la continuación —ahora como institucionalidad definida— de la estrategia estatal de los llamados Proyectos Educativos Institucionales— PEI. Ha de recordarse que por esa vía, el Estado ya había logrado importantes avances en la concreción de su estrategia: la educación como empresa, los recursos como eficiencia, la competencia como principio rector, los resultados como criterio de asignación.

Con el *Nuevo Colegio* la estrategia estatal pretende avanzar en la reorganización institucional por una doble vía: de una parte, va más allá de los proyectos de departamentalización y de municipalización de la educación para situarse en un escenario de organización microeconómica (probablemente, el *Nuevo colegio* como nueva empresa social). De la otra, busca ordenar el sector público educativo a la manera del movimiento general del capital: centralización, alianzas, fusiones, flexibilización organizacional. «Se promoverá una nueva organización escolar —*Nuevo Colegio*— a partir de instituciones ya existentes. Este podrá tener diversas modalidades institucionales

<sup>5</sup> La participación privada ya alcanza un 30% en primaria y un 45% en secundaria.

<sup>6</sup> La reasignación de recursos permitiría aumentar la cobertura neta a un 90% sobre una relación de 30 alumnos por docente. Ver: Proyecto de ley 173 de 1999, numeral 2.1.2.

<sup>7</sup> Es el caso de las Ursulas, microcentros de núcleos familiares, que han de suplir la despedida del Estado de la educación preescolar. Ver Proyecto de ley 173 de 1999, numeral 2.1.3.

y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas y se abrirá la posibilidad de fusión entre privadas y públicas. Los *Nuevos colegios* certificarán el cumplimiento de varias condiciones: ofrecer todos los grados de educación básica y media, tener un mismo gobierno escolar, un mismo presupuesto y un mismo proyecto educativo institucional. La conformación de *Nuevos colegios* será voluntaria, de tal forma que pueden existir diferentes modalidades de establecimiento» (PND, p.169). El proyecto privatizador queda encubierto con el discurso de una autonomía real, que mejore la gestión, permitiendo tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

### Los «actores»

El propósito estatal en cuanto hace referencia a la redefinición de los actores es sencillo, pero contundente:

Hasta ahora, ha habido dos interlocutores: el Estado (el respectivo Gobierno) y los educadores (Fecode). Eso habría conducido a que buena parte de la política estatal quedase reducida a negociaciones de las remuneraciones, a la constitución de los educadores en «actor» privilegiado. La consecuencia: no se ha podido prestar suficiente atención a las indispensables labores de previsión y planificación y ni atender a los demás actores<sup>8</sup>. Un esquema regulatorio así, además de inconveniente, sería antidemocrático.

De ahí, que la estrategia estatal de redefinición de los actores, formulada en el lema «la

educación, asunto de todos», persigue varios propósitos:

— Redefinir la noción de responsabilidad estatal, como ya se dijo

— Argumentar una nueva concepción democrática y participativa (legitimadora del proyecto estatal) de la educación

— Quebrar y derrotar el poder sindical que aún posee Fecode.

Este último resulta esencial por cuanto parece ser el único escollo para la imposición de la estrategia global de regulación del sector educativo.

### La financiación

La redefinición de la política de asignación de recursos es quizás la principal preocupación de la estrategia estatal de la regulación, pues ella se encuentra articulada, de un lado, con varios escenarios que rebasan el sector educativo para colocarse en un nivel macroeconómico: el presupuesto público, la situación fiscal, el régimen de transferencias y la descentralización. Del otro, por cuanto se considera que el sector educativo se encuentra rezagado respecto de otros sectores sociales como la salud y los servicios públicos domiciliarios en los que además de haber tenido lugar una «modernización institucional», se han con-

solidado esquemas de financiación más eficientes.

La concepción de asignación de recursos para la educación por parte del Estado descansa sobre varios principios:

- La financiación compartida
- La asignación de recursos en función de la eficiencia
- La focalización de los recursos hacia los más pobres
- Los subsidios de demanda.

«Se adoptará como estrategia fundamental la reforma del esquema actual de asignación de recursos con base en criterios

<sup>8</sup> Ayala, Ulpiano, Instituciones y gestión educativas, *El Tiempo*, 15 de septiembre, 1998, p. 5A.



que incentiven la eficiencia, la equidad y consideren la población atendida y por atender», dice el Plan de Desarrollo (PND, p.143).

Consecuente con el planteamiento de la educación como compromiso de todos, resulta claro que así debe ser su financiación. Como ya se dijo, ese es otro de los caminos de la privatización de la educación pública; más cuestionable aún cuando los ciudadanos pagan impuestos, que se presume deberían ser devueltos en la forma de servicios prestados por el Estado. La cofinanciación representa en la práctica la introducción de una especie de «impuesto educativo» y llama la atención sobre un debate más global acerca de la estructura de las finanzas y del presupuesto públicos. De otro lado, la cofinanciación empuja la institución escolar a activar dispositivos de competencia en la búsqueda de recursos (tasar precios de los servicios educativos) o a someterla a práctica propias de las entidades de beneficencia (bazares, rifas, fiestas, ferias escolares, etcétera), que deslegitiman la escuela o el colegio como escenario de formación de seres humanos para convertirlos en micro, pequeñas y eventualmente medianas empresas educativas.

La asignación de recursos se desarrollará cada vez más en la forma de «unidades de capitación», tal y como ya sucede en el régimen de salud. La unidad de capitación supone «primero, adoptar un sistema de «costo estándar nacional» en la provisión de servicios unitarios básicos de educación primaria y secundaria (definiendo unas «calidades mínimas» de los mismos) y, se-

**La focalización de los recursos hacia los más pobres además de propósito loable, busca construir un nuevo tipo de lealtades (una base social) que facilite el proyecto global de la nueva regulación educativa.**

**Desfavorecidos en ese objetivo, resultan los pobres y sectores medios de la población en proceso de empobrecimiento, quienes al parecer habrán de financiar la educación de sus hijos con recursos propios, según lo que les ofrezca el «mercado educativo».**

gundo aplicar éste como un criterio de distribución de recursos del gobierno central hacia las regiones según se compruebe la prestación efectiva del mismo por estudiante atendido... Además de superar graves problemas de inequidad y desinformación que subsisten al distribuir los recursos por el lado de la «oferta», este sistema de «distribución por capitación» tiene la ventaja de promover la eficiencia y de asignar un premio directo a las regiones que promueven la educación (efectiva) como base de desarrollo regional<sup>9</sup>. En ese sentido, las reticencias actuales para ampliación de los cupos escolares en razón de la calidad y la mayor carga laboral podrían

quedar sepultadas por una especie de batalla por captar estudiantes, ya que de la cantidad de los efectivamente atendidos dependerá la asignación de recursos. En las «unidades de capitación» se encuentra definido igualmente el concepto de Estado sobre la descentralización educativa y de paso la posibilidad de superar las inconsistencias de la ley de transferencias. El Plan señala precisamente que «la ley 60 de 1993 de competencias y recursos, recoge la negociación de dos grupos de interés. La necesaria unificación de los fondos en un sólo responsable y la capacidad de manejo de recursos en un sólo nivel, quedó como un objetivo secundario, que se sacrificó en la negociación. El interés gremial de los maestros por la centralización, para mantener mayor poder político, se mantuvo al mismo tiempo que las declaraciones inocuas de autonomía escolar sin manejo de recursos» (PND, pp.154-155).

Este sistema, que puede forzar una mayor cobertura, ha de ser fuente de otro tipo de conflictos, similares a los que se presentan actualmente con muchos hospitales públicos. Nuevo tipo de estratificación, de desarrollos desiguales y diferenciados, desequilibrios y tendencias a la inestabilidad de los proyectos educativos, pues éstos quedarán sometidos a la incertidumbre de su financiación (al mercado de los cupos escolares y de los estudiantes efectivamente atendidos). El concepto de «unidad de capitación» se basa además en una apreciación cuestionable que define el problema de la educación como uno de deman-

<sup>9</sup> Clavijo, Sergio, *Ob. cit.*, pp. 5-6.

da y presume que los recursos dispuestos son suficientes, sólo que no están gestionados eficientemente. Y presume también que la efectividad de la atención por estudiante se encuentra en función de lo que sucede en la escuela o el colegio. Se desconoce por tanto el contexto político, económico y social. La institución educativa aparece determinando -a voluntad propia- su destino.

La focalización de los recursos hacia los más pobres además de propósito loable, busca construir un nuevo tipo de lealtades (una base social) que facilite el proyecto global de la nueva regulación educativa. Desfavorecidos en ese objetivo, resultan los pobres y sectores medios de la población en proceso de empobrecimiento, quienes al parecer habrán de financiar la educación de sus hijos con recursos propios, según lo que les ofrezca el «mercado educativo». El acceso a éste, como se sabe, se encuentra en función del nivel de ingreso. El proyecto educativo del Estado busca en ese sentido una «nivelación por lo bajo», que contiene una redistribución de los ingresos entre los sectores más desfavorecidos de la población: con lo que se desfinancia a unos, se financia a los otros. ¡Sería insolidario, quien cuestionara tal política estatal!

De las políticas de focalización del gasto, se infiere la introducción de los subsidios de demanda, que ya existen en la forma de bonos educativos. Con ellos se avanza en el proyecto mercantilizador de la educación, pues tales subsidios se constituyen en la práctica en forma de acceso al mercado. Su even-

tual generalización se constituiría en otro factor activador de mecanismo de competencia y de búsqueda de financiación.

En suma, en las estrategias de asignación de recursos se muestra con suficiencia la pretensión estatal de organizar la educación con lógicas de mercado y como negocio.

### **Fecode en la regulación**

La Federación Colombiana de Educadores representa un doble obstáculo para los propósitos de la regulación neoliberal y neoinstitucionalista:

En primer lugar, la Federación es uno de los reductos importantes de movimiento social y sindical de masas que aún tendría la capacidad de incidir sobre las decisiones de política estatal y de halar junto a otras organizaciones el movimiento de los estatales. Circunstancias históricas, que no son objeto de estudio del presente trabajo, han colocado a la Federación como cabeza visible de presentes y futuros escenarios de la conflictividad social y de clase en el contexto de la reestructuración capitalista.

En segundo lugar, la Federación conforma el único «actor social» que podría confrontar las tendencias de regulación estatal del sector educativo anteriormente descritas.

De ahí que una posible derrota de la Federación aparezca como condición necesaria para sacar adelante el proyecto capitalista para la educación pública. El desenvolvimiento concreto de la estrategia reguladora del Estado ha descansado sobre el

supuesto de conceder algunas reivindicaciones a cambio de la introducción de elementos de tal estrategia. Sobre todo algunas concesiones económicas, particularmente de remuneración, se constituyeron en factor para avanzar en el propósito de «desnacionalización» de la educación. Si en la mira estaba inicialmente la municipalización de la educación, hoy pareciera que el nuevo proyecto regulador va más allá en la forma de la institución educativa básica, el *Nuevo Colegio*.

Las condiciones para atacar la fortaleza ya asediada están dadas. El discurso estatal, por cierto ampliamente difundido, indica que Fecode es una federación para el sostenimiento de privilegios (en razón del escalafón docente y del régimen salarial y prestacional) que no consultan principios de remuneración por resultados y, además, por la vía de la captación de rentas se apropió indebidamente de recursos que bien podrían destinarse hacia los más pobres<sup>10</sup>. El lenguaje estatal ya no muestra disposición para seguir concediendo. La política señala la decisión del Estado para la medición de fuerzas. El escenario que éste propone es sin duda el de la confrontación, a la espera de respuesta.

Aquí ha de aplicarse lo que ya ha sido objeto de tratamiento en otros terrenos del conflicto social y de clase. Si hay fuerza, se negocia. Si no, se impone la política □

<sup>10</sup> El proyecto de Ley 173 de 1999 es contundente en sus pretensiones de sepultar el escalafón docente y de avanzar en la flexibilización de las relaciones laborales del sector educativo. Ver sobre todo los artículos 18, 19, 20 y 21.

# La Promoción Automática en debate

*Un reciente fallo de la Corte Constitucional sobre la pérdida de año escolar, según el cual la promoción académica no es automática para ningún grado, ha colocado nuevamente en primer plano el tema de la Promoción Automática. Aunque su fundamentación es esencialmente jurídica, concretamente la no existencia de normas que respalden su aplicación, es indudable que tal decisión tiene implicaciones de orden pedagógico y educativo, como quiera que toca aspectos esenciales como los sistemas de evaluación académica y los criterios que determinan la promoción o no de un estudiante a un grado escolar superior. Para examinar estas cuestiones y la incidencia de la Promoción Automática en la calidad de la educación hemos invitado a Piedad Caballero, investigadora educativa del Instituto SER y ex asesora del Ministerio de Educación Nacional; a Myriam Navarrete, supervisora de Educación del Distrito Especial de Bogotá, quienes junto con los puntos de vista del Ceid-Fecode desarrollan un interesante y fecundo debate sobre este importante tema*

*Todas las evidencias muestran que la promoción automática establecida en primaria hace más de una década ha producido resultados catastróficos para la calidad académica de la educación colombiana. Los maestros de bachillerato se quejan de que los estudiantes llegan de primaria sin saber sumar y leer. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional se empeña en sostenerla y en intentar extenderla a bachillerato. ¿Considera que desde el punto de vista pedagógico se justifica seguir insistiendo en una estrategia que ha demostrado ser tan perjudicial para la educación?*

**Piedad Caballero:** Se parte de una afirmación sobre la promoción automática, PA, difícil de compartir, «ha demostrado ser tan perjudicial para la educación». El Decreto 1496 de 1987<sup>1</sup> que reglamenta la promoción automática plantea requisitos y señala límites para la promoción. Dice: «La P.A. es el proceso por medio del cual después de un seguimiento permanente de evaluación escolar, todo niño que cursa un grado en el nivel de educación básica primaria, es promovi-

do al grado siguiente al finalizar el año lectivo o antes, si sus capacidades y logros se lo permiten». La misma norma define la evaluación escolar como «el proceso de seguimiento y valoración permanente del estado en que se encuentra la institución educativa en sus aspectos organizacionales y administrativos, pedagógicos y de desarrollo del alumno, frente a los fines y objetivos del sistema educativo colombiano. Este proceso tiene como propósito la identificación de los logros y dificultades y la aplicación de correctivos que hagan posible una alta calidad educativa».

Las investigaciones de seguimiento realizadas<sup>2</sup> a fin de observar en la realidad escolar las posibilidades y/o limitaciones de la norma para sus po-

<sup>1</sup> Ministerio de Educación Nacional. Agosto, 1987.

<sup>2</sup> Batista Enrique y Morato César, "Escuela y promoción automática", Universidad de Antioquia, 1989.

Caballero P. Piedad, "La escuela y los procesos escolares en la promoción automática", CIUP, 1990, Universidad de Nariño, así como los estudios realizados en el marco del concurso de méritos en el cual participaron varias universidades del país.

sibles ajustes o modificaciones, así como los documentos, artículos, ensayos<sup>3</sup> y tesis que se han desarrollado en las diversas universidades sobre el tema, arrojan resultados como los siguientes: con la PA se ha promovido la participación activa de la comunidad educativa, se ha impulsado el bienestar comunitario, la formación axiológica, el desarrollo actitudinal positivo, la cultura popular, el sentir colectivo, las innovaciones en educación y una cultura de la responsabilidad tanto individual como colectiva dentro de una visión de sociedad más humana y justa. El supuesto de que al cambiar la concepción y las prácticas de evaluación se cambian las prácticas pedagógicas, la educa-

ción y la escuela, es muy ambicioso y choca con procedimientos tan arraigados en la cultura y el trabajo docente, donde la evaluación está relacionada más con la sanción, el castigo, la represión, que con la construcción de conocimiento y de sujetos a partir de las prácticas y eventos educativos y formativos. Sus efectos transformadores no pueden ser apreciables en el corto plazo. Sin embargo se ha reconocido que la PA generó un movimiento y abrió un debate sobre las prácticas pedagógicas y su efecto en el aprendizaje, el rendimiento académico, los logros de los alumnos y el sentido de la escuela. Ha significado un cambio en las relaciones entre maestros, alumnos y padres de familia. Ha vinculado más activamente a los padres con el proceso educativo de sus hijos. Ha contribuido a bajar la tensión y angustia de los alumnos ya que la prioridad no se centra en los resultados sino en los procesos. Se ha humanizado y democratizado el proceso educativo. En definitiva, los beneficiados han sido los alumnos, al estar la atención dirigida al desarrollo integral y no en las «calificaciones».

Ninguno de los estudios responsabiliza a la PA de ser la causa de los problemas y debilidades de



la educación. El deterioro progresivo en la calidad de la educación al parecer es un hecho. Pero no es sólo al nivel de la básica primaria, sino también de la básica secundaria y de la universidad. Entonces tendríamos que plantearnos otras preguntas, por ejemplo: ¿cuáles son las causas y los factores asociados a este hecho? ¿Son otras las expectativas sociales en la actualidad? ¿La educación responde a esas expectativas? ¿Será que le pedimos mucho a la escuela, a los maestros y en cambio no hay grandes aportes desde el Estado, la sociedad, la familia y la cultura? ¿Será que nuestros maestros hacen sus mayores esfuerzos y su práctica docente es profesionalmente ética y cualificada en términos académicos y prácticos? ¿Las prácticas pedagógicas, en la cotidianidad de la escuela, corresponden a los supuestos pedagógicos de la norma? ¿Antes de 1987, año de promulgación de la PA, la calidad de la educación era buena? ¿Perder el año es garantía de mejoramiento de la calidad? Al responder estos interrogantes podríamos tener otros indicios que nos permitirían estar más cerca de saber qué es lo que realmente «perjudica la educación».

La educación, no es sinónimo de escolaridad y no es responsabilidad exclusiva de la escuela. Pero ésta sí debe propender por lograr el desarrollo de habilidades y competencias en sus alumnos, como base para el avance exitoso en otras etapas de la vida para garantizar una mejor acción y desempeño social y productivo. La enseñanza y el aprendizaje, requieren de acciones que conduzcan a aumentar en las personas la capacidad de pensar críticamente y de resolver problemas. Se espera que esta capacidad, desde una perspectiva evolutiva, se incremente de generación en

La educación, no es sinónimo de escolaridad y no es responsabilidad exclusiva de la escuela. Pero ésta sí debe propender por lograr el desarrollo de habilidades y competencias en sus alumnos, como base para el avance exitoso en otras etapas de la vida para garantizar una mejor acción y desempeño social y productivo. La enseñanza y el aprendizaje, requieren de acciones que conduzcan a aumentar en las personas la capacidad de pensar críticamente y de resolver problemas. Se espera que esta capacidad, desde una perspectiva evolutiva, se incremente de generación en

<sup>3</sup> "Estado del arte en investigación evaluativa en el Distrito Capital", realizado por Martha C. Lozano, para el IDEP, 1998

generación. ¿Si existen, son éstas las preocupaciones en la escuela y en los maestros? ¿Cuáles son los problemas reales que afectan la educación?

Otro asunto sería cuestionarnos sobre la manera como las normas afectan la calidad y la cotidianidad de la escuela donde el problema, para mí, no está muchas veces en la norma, sino en la capacidad de lograr una comprensión y apropiación crítica de ella. Además otro aspecto preocupante es el diseño de las políticas educativas, que son herramientas para orientar el cambio, luego deben ser pertinentes, flexibles y abiertas, despojadas del persistente intento uniformador, que reconozcan y promuevan nuestro modelo, definido por la Constitución como democrático, descentralizado y reconocedor de la diversidad.

Por otro lado la calidad de la educación no está relacionada exclusivamente con el rendimiento del alumno, también con otros factores internos y externos. Pensar en la calidad de la educación es difícil. Medirla y valorarla lo es mucho más.

En nuestro caso, y en general en América Latina, el concepto de calidad se ha relacionado con repitencia, deserción, promoción y con insumos como textos, capacitación, dotaciones e infraestructura. Pero, ¿quién o quiénes la relacionan con pertinencia en los contenidos, métodos e instrumentos, con valores, desarrollo de habilidades, de competencias, con ciudadanía y con tener en cuenta las expectativas de personas sus condiciones y posibilidades? Lo que invita a plantear un debate sobre el tema de la calidad de la educación.

**Myriam Navarrete:** La promoción automática, fue expedida por el Ministerio de Educación en agosto de 1987, con el Decreto No. 1469, antes de la Ley general de Educación, motivada entre otras razones, en que las prácticas evaluativas más generalizadas tendían a reducir la evaluación a la asignación de notas y a la promoción, con grave detrimento del enfoque integral, formativo, inherente al proceso educativo. Se esperaba que mejoraría sensiblemente la eficiencia del sistema educativo al disminuir las altas tasas de repitencia, deserción y así potenciar la universalización de la educación primaria. La definió como el proceso de seguimiento y valoración permanente del estado en que se encuentra la institución educativa en sus aspectos organizacionales y administrativos, pedagógicos y de desarrollo del

alumno, frente a los fines y objetivos del sistema educativo colombiano. Proceso que tuvo como propósito la identificación de logros y dificultades y la aplicación de correctivos que hagan posible una alta calidad educativa —todo niño que cursara un grado en el nivel de educación básica primaria, es promovido al grado siguiente al finalizar el año lectivo o antes, **si sus capacidades y logros se lo permiten**—.

¿Respetar el propio ritmo de aprendizaje y las diferencias individuales es promoción automática? El hecho de que académicos, docentes, directivos-docentes y demás interesados estén dando su propia interpretación a la ley, sacando conclusiones en pro y en contra de la promoción automática no implica que unos u otros tengan la verdad absoluta. Sostengo la tesis de que la promoción automática, el respeto al propio ritmo de aprendizaje de la persona, la promoción permanente y continua, la promoción anticipada, la promoción flexible, son en el fondo el mismo concepto. No es posible asociar cualquiera de estos procesos a una acción administrativa meramente mecánica. Se debe interpretar como la respuesta que una institución educativa genera en una decisión colegiada, ante la demostración de suficiencia por parte de un educando tanto en conocimiento científico, actitudinal, comportamental, de habilidades, destrezas y competencias para enfrentar diferentes situaciones propuestas como indicadores de logro en el marco de los fines y objetivos de la educación. Si la tesis propuesta es verdadera, nos estaría indicando que la hermeneútica utilizada debe ser revaluada, repensada y replanteada. Sería valioso adelantar una investigación hasta donde fuese posible, muy objetiva, recoger las experiencias de los docentes que han obtenido logros en las transformaciones de las prácticas evaluativas para indagar si la llamada promoción automática obedeció solamente a una política de gobierno o de Estado impuesta por ley, o si se trata de una errónea interpretación de acuerdo con la tesis ya planteada, una posición facilista para el alumno, o un pensamiento mediocre del padre de familia o a una posición cómoda y acomodada, no comprometida del maestro ante la falta de respaldo institucional, jurídica, gremial o de gobierno para tomar decisiones trascendentales que inciden en el futuro de un niño, joven o adulto.

La promoción automática, hoy por hoy no existe y creo que nadie está interesado en impulsarla

o defenderla con la mirada miope y restringida con que se ataca. No se le está dando un enfoque pedagógico sino administrativo, o con otras orientaciones. Las causas de los resultados catastróficos a que se hace referencia hay que buscarlos en otros ámbitos de tipo político, económico, social o cultural y no circunscribirlos a un solo aspecto.

Al respecto, en 1985, en un panel nacional realizado en Bogotá sobre «la calidad educativa del bachiller desde la perspectiva de la universidad y el colegio» se llegó también a la misma conclusión que hoy se está planteando, «los estudiantes de secundaria y aún de universidad no saben leer y escribir, ni poseen habilidades para la comprensión y expresión de ideas, no han logrado desarrollar un juicio crítico, no poseen un espíritu de investigación, ni hábitos de estudio". (Icfes, *Construyendo la excelencia educativa: reunión nacional de rectores*, Serie memorias de eventos científicos colombianos, Bogotá, 1985, pp. 71-94).

**CEID-Fecode:** Pueden distinguirse dos corrientes de defensores de la promoción automática, la de los académicos promotores de un cambio en la evaluación académica y la de los funcionarios del Ministerio de Educación comprometidos con una política oficial. En los académicos prima una concepción romántica de la educación, más relacionada con la felicidad de la especie humana muy rousseauiana, que con los requerimientos de la educación para un país que necesita de ella para salir del subdesarrollo. Por eso su discurso se refiere a los procesos y no a los resultados; a la relación social y no a la del conocimiento; a la intencionalidad y no a la amenaza; a un elemento dinamizador, no a la calificación y a la nota; al juicio de valor, no a la cuantificación del rendimiento, y así sucesivamente.

Por su parte el Ministerio de Educación se ha dedicado en los últimos cinco años desde la expedición del Decreto 1860/94 a propagar una interpretación de su capítulo VI sobre evaluación consistente en defender que no se «pierde año», que debe haber una matrícula sin grado o una matrícula diferida para quienes no satisfagan los logros, que la evaluación de los estudiantes no debe referirse a las asignaturas para definir la promoción, sino a «todos los logros» del grado. En esencia, lo que la oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación se ha pro-



puesto valiéndose de las respuestas a las numerosas consultas que ha recibido sobre este asunto, es la de imponer la promoción automática. Su actitud resulta de suyo sospechosa por el compromiso del Ministerio con políticas de organismos internacionales para disminuir la repitencia y la deserción de los estudiantes.

Pero ir a las escuelas de grandes y pequeñas ciudades, de pueblos y veredas, recorrer los colegios del país por dondequiera se vaya, es experimentar la angustia de los maestros ante la dramática situación creada por la promoción automática en el rendimiento y en la formación de los estudiantes. Se trata de un problema muy concreto. Ante la seguridad de los estudiantes de que serán promovidos, su rendimiento es nulo y, en

<sup>1</sup> ICFES. *Construyendo la excelencia educativa: reunión nacional de Rectores*. Serie memorias de eventos científicos colombianos. Bogotá, 1985 p. 71-94.

consecuencia, prolifera la indisciplina y el enfrentamiento entre maestros, padres de familia, docentes directivos y estudiantes. La calidad académica se ha ido al suelo, se ha deteriorado por completo.

No se trata de contraponer, como se ha vuelto de moda, la excelencia académica a la formación integral de los estudiantes, como si la una excluyera la otra. En las dramáticas condiciones que vive Colombia de violencia y de corrupción, se le asigna a la escuela un papel redentor que no es de su naturaleza, como si hubiera sido la responsable histórica del deterioro de esta sociedad o de si de ella sola dependiera su salvación. Y entre tanto, el rendimiento académico de los estudiantes, el aprendizaje, la adquisición de conocimientos, la comprensión de la ciencia y de la tecnología, la preparación para el trabajo y el empleo, se descuidan, pasan a segundo plano o simplemente se desprecian.

Es indudable que la «repetición de año» no garantiza la excelencia académica, porque no es sino un elemento en el proceso educativo. Pero es una base que restituye unas condiciones mínimas en la institución conducentes a un mejor rendimiento de los estudiantes y a la preservación de mínimas reglas del juego para el funcionamiento regular de la institución. Nuestras instituciones no pueden concebirse como urnas de cristal en donde se refleja la sociedad colombiana en que se circunscribe y en donde reinan la felicidad y la armonía, simplemente basada en la buena voluntad y la decencia de todos sus actores. Si en la educación colombiana se presume que todos los estudiantes van a trabajar y esforzarse y que esa precondition se cumple, no se necesitarían reglamentos, ni leyes y sería una arcadia feliz aislada de la realidad.

*La Ley General de Educación le otorgó autonomía a las instituciones educativas en el terreno de la metodología y del currículo. Sin embargo, el Decreto 1860/94, reglamentario de la Ley 115/94, introdujo la evaluación cualitativa-descriptiva que ha causado gran desconcierto entre profesores, padres de familia y estudiantes. ¿No viola la imposición de un método de evaluación la autonomía escolar y encasilla un proceso de tanta trascendencia para el desarrollo de la educación, inclusive en contravía de la libertad de cátedra con-*

*sagrada en la Constitución del 91 para todos los educadores?*

**Piedad Caballero:** El paradigma interpretativo que se propone como soporte de la evaluación cualitativa, enfatiza la construcción social de la realidad, en la construcción de conocimiento y construcción de los sujetos. La evaluación, desde esta perspectiva, es un acto social que pone el énfasis tanto en la relación pedagógica como en la relación social, reconoce la diversidad tanto de la institución escolar como de los implicados en los procesos formativos, su conocimiento, sus condiciones y potencialidades. Por tanto, en lugar de afectar la autonomía, aporta elementos para su desarrollo.

La autonomía, entendida en términos piagetianos como un procedimiento que enseña a los individuos a salir de su egocentrismo para colaborar entre sí y someterse a las reglas comunes, como condición para ayudar a establecer relaciones que posibilitan conocer e interiorizar las leyes del mundo social, para estar en capacidad de situarse entre y ante los otros, con un sistema de relaciones recíprocas e interpersonales que conducen al desarrollo de los individuos y comunidades.

Autonomía no es lo mismo que libertad completa. Significa ser capaz de tener en cuenta factores pertinentes al decidir cuál debe ser el mejor curso de la acción educativa a seguir. La autonomía no es un asunto del azar, es un asunto complejo y su logro depende de muchas circunstancias, luego es el producto de un trabajo consciente y orientado a ese fin.

La autonomía es uno de los aspectos más relevantes en la construcción de identidad de la institución escolar. Cuando se habla de autonomía existe todo un abanico de posibilidades e interpretaciones. La autonomía no significa que la escuela se autoabastece, sino que pone a la escuela en dependencia con su comunidad y en un vínculo diferente con las otras instituciones educativas y con el Estado.

La evaluación pone en evidencia múltiples aspectos relacionados con las características y los procesos de la institución educativa, las particularidades de los docentes, de los alumnos y las de éstos con la sociedad en su conjunto, posición ésta que parte de precisar la importancia de su pre-

sencia para construir una propuesta de trabajo que posibilite explorar diversas formas de esta acción y generar acuerdos entre los diferentes actores involucrados en la evaluación.

La evaluación refleja y legitima la concepción y los modelos existentes, razón por la cual generalmente se le teme. Es evidente que cuando las preocupaciones no están en los procesos, no son éstos los que se evalúan. La evaluación es un proceso integral, ampliamente participativo, inherente a todos los aspectos y características de la vida cotidiana, tanto escolar como social, a través del cual se puede conocer el estado de desarrollo de los sujetos implicados en los procesos, conocer sus realidades, y determinar las acciones necesarias en la búsqueda del logro de los propósitos planteados y deseados. Busca comprender el sentido de una acción, analiza las causas y genera actitudes apropiadas para desempeñarse adecuadamente en un ámbito tan dinámico, histórico, cultural y cualitativo como es la educación.

La evaluación ha sido planteada desde una perspectiva formativa, lo que significa que tiene sentido cuando el punto de partida es la búsqueda del mejoramiento de la educación y de las prácticas pedagógicas. Lo anterior implica el examen crítico de todas las situaciones que se producen en las relaciones pedagógicas y en la escuela para que se mejoren realmente los procesos. Las prácticas evaluativas realizadas en este contexto, además de contribuir a desarrollar actividades de formación, generan control sobre las acciones. Cambiar este paradigma evaluativo será un error. Es muy grave no aprender de los errores del pasado y volver a cometerlos.

**Myriam Navarrete:** Toda norma educativa en la legislación colombiana tiene un referente que la delimita y la limita a los fines de un Estado social de derecho y para el caso de la educación, están los fines que contempla la Ley General de Educación en su art. 5º. En ese orden, la autonomía que le fue conferida a las instituciones educativas está enmarcada dentro de los límites fijados por la misma Ley General de Educación y el

PEI como su instrumento, para: organizar las áreas fundamentales del conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas, adoptar **métodos de enseñanza** y organizar actividades formativas, culturales y deportivas... En consecuencia la autonomía no es absoluta y uno de los aspectos más controversiales es el de la evaluación cualitativa-descriptiva, la cual no se puede calificar como negación de la autonomía por el hecho de la falta de cualificación del docente en primera instancia para abordarla.

Es necesario buscar los mecanismos más eficientes, eficaces y pertinentes, para que el docente se cualifique e irradie esa cualificación a estudiantes y padres de familia, a fin de que todos se comprometan con el proceso educativo, en el entendido de que la evaluación es para me-



jorar, reorientar y no para descalificar o eliminar, que para mejorar hay que evaluar, que la evaluación es un proceso permanente de quien quiere mejorar, y que el punto neurálgico que hace visible la calidad es la evaluación.

En cuanto a la libertad de cátedra, se circunscribe ésta también a los límites determinados para la autonomía institucional expresada en el PEI; precisamente cuando el docente puede describir y cualificar los procesos y logros del estudiante, sin estar encasillado en una evaluación cuantitativa, está ejerciendo su autonomía para que la evaluación cumpla con su verdadero cometido de propugnar por una continua y permanente mejora, valoración y cualificación de objetivos y logros. Además la libertad de cátedra debe ser compatible con la práctica democrática, el rigor científico, el respeto por el otro en las relaciones horizontales maestro —alumno, directivos— docentes, institución-comunidad educativa, que son la evidencia de las prácticas democráticas que se desarrollan para la construcción de una nueva sociedad.

**CEID-Fecode:** El Ministerio de Educación por intermedio de sus funcionarios trató por todos los medios de impedir que la Ley General de Educación consagrara el principio de la autonomía escolar. Con ella se rompieron dos siglos de educación en Colombia, en que el Estado y la Iglesia se unieron para imponer los contenidos, la metodología y la ideología. Y después de muchos años de lucha, la Constitución del 91 consagró el derecho de los maestros a la libertad de cátedra. En la tradición colombiana, no competía, aun con mucha dificultad, sino a los profesores universitarios. Libertad de cátedra y autonomía escolar, son dos pilares fundamentales de la reforma educativa colombiana de 1994.

Cada decreto, cada resolución y cada circular del Ministerio de Educación después de emitida la Ley General de Educación ha constituido un atentado contra estos dos principios de la reforma. Se trata de un intento planificado del Estado por recuperar el control sobre el contenido de la educación. Han defendido funcionarios del Ministerio que la ausencia de un currículo único, obligatorio y uniforme conspira contra la unidad nacional. Pero se hace caso omiso y se obstaculiza la práctica de un currículo elaborado por las instituciones y los maestros, no con independencia

absoluta, sino basado en los fines y objetivos específicos definidos por la Ley. Por eso se fijan allí, además, unas áreas obligatorias y fundamentales. Su contenido, su organización, la metodología y la tendencia pedagógica, es lo que es libre, lo que depende de la institución y de los educadores, no del Estado.

En principio, la evaluación es un problema metodológico. Como tal, entra en el ámbito de la autonomía de las instituciones y de la libertad de cátedra de los educadores. Es cierto que la autonomía no es absoluta y que está limitada por la ley. Y también es cierto que la libertad de cátedra no es ilimitada, porque está supeditada al PEI, el cual a su vez, debe guiarse por la legislación vigente. La Ley General de Educación fue muy cuidadosa en no casarse con una tendencia pedagógica particular. Si lo hubiera hecho habría borrado con el codo lo que estaba haciendo con la mano. Es decir, habría convertido la autonomía escolar en una burla. Por esa razón, no tocó en detalle el problema de la evaluación y de la metodología. Permitió que en ese terreno se diera vía libre a cien escuelas de pensamiento y que florecieran diferentes tendencias.

Violó la autonomía escolar el Decreto 1860/94 al intentar imponer la evaluación cualitativa-descriptiva como el único método de valoración del rendimiento escolar de los estudiantes. Infringió la autonomía escolar la resolución 2343 al tratar de encasillar toda la educación en un constructivismo fundamentalista sobre los indicadores de logro. Así también lo hizo el decreto de inspección y vigilancia al darle una facultad ilegal a los supervisores de intervenir los proyectos educativos institucionales. Y lo han hecho las Secretarías de Educación y los supervisores al intervenir las instituciones en torno a los contenidos de los programas y a los métodos de evaluación. Pero lo más insólito en la historia de la educación colombiana ha sido la propagación de una circular apócrifa sobre la evaluación que los supervisores de todo el país procuran poner en práctica, sin ninguna validez legal, y sobre la cual se está basando toda la forma de evaluación en la educación colombiana. En ella se fundamenta la interpretación de los artículos 52 y 53 de que sólo se reprobaba en los grados 6o. y 9o.

En este terreno, lo más sano y lógico es que solamente se determinen unas normas específicas en algunos puntos, como la forma de presen-

tar la evaluación en cada período y en cada certificado. Así, los estudiantes, las instituciones de educación, las universidades, los empleadores, saben a qué atenerse. Pero no más. Viola la autonomía y la libertad de cátedra imponer una concepción sobre la evaluación de tipo ideológico que sólo se compadece con una tendencia filosófica, sociológica o pedagógica. Las normas sobre la evaluación no deben imponer ni la positivista, ni la constructivista ni ninguna otra.

*La orientación que se le ha querido dar a la evaluación cualitativa-descriptiva en las instrucciones del Ministerio de Educación en conexión con una evaluación por logros del rendimiento académico, globalizada para cada grado y no por los logros de las asignaturas, conduce necesariamente a la promoción automática. ¿Dados los resultados catastróficos de la promoción automática en primaria y los que se empiezan a palpar de su implantación en bachillerato, no invalidan por sí mismos los beneficios de esa evaluación cualitativa?*

**Piedad Caballero:** Cuando en 1987, el equipo interinstitucional MEN, UPN, DIE-CEP, empezó a estudiar el tema de la evaluación, lo hizo por una solicitud del Ministerio en el sentido de dar respuesta a una crisis generada por los criterios tan disímiles frente al tema de la evaluación y de la promoción. En el proceso investigativo se indagó sobre el tema y los problemas asociados a estas variables. Concluyó que el problema era más complejo y que iba más allá de la promoción; que mientras las prácticas evaluativas no adquirieran un nuevo sentido y orientación, no se resolvería el tema de la promoción.

El tema de la evaluación está ligado al enfoque pedagógico. Como consecuencia tiene que propender por el desarrollo de procesos y prácticas pedagógicas que faciliten el tránsito de los sujetos sociales de un estado de heteronomía —dependencia acrítica de otros sujetos— a un estado de autonomía-independencia crítico-reflexiva en una organización social dada, y privilegiar un proceso pedagógico que facilite a los niños y jóvenes la apropiación de las experiencias socioculturales de su medio y el desarrollo de sus capacidades para incidir en los procesos de transformación de la realidad. La institución escolar, se dijo, debería convertirse en un espacio altamente delibe-

rante y participativo, generando de esta manera el ambiente propicio para la formación de ciudadanos<sup>4</sup>, lo que no prometía una dinámica escolar obsesionada, no por la nota, sino por el aprendizaje y el conocimiento. ¿Si esto no se ha logrado, se tiene que acabar con la norma? ¿No será más bien que debemos construir o crear las condiciones institucionales, gremiales, individuales y colectivas para mejorar la educación y los procesos formativos y pedagógicos?

Han pasado casi doce años desde que se promulgó la norma de PA y en la actualidad nos encontramos ante un problema similar, que al parecer plantea un dilema. Continuemos construyendo la cultura evaluativa, dado el potencial en la perspectiva de cambio que se le ha asignado a esta práctica, cuya «acción supera la cuantificación y se constituye en un elemento dinamizador fundamental para el alumno, el maestro, la escuela, la familia, la comunidad<sup>5</sup>». ¿O volvemos a la nota, para no confundir a los maestros ni a los padres, bajo la consideración de que construyendo y practicando la evaluación (no digo cualitativa, porque según algunos teóricos sobre el tema significa lo mismo) es inducir a la promoción automática y ésta es «catastrófica para la educación»?

¿Quién se preocupa por los alumnos, que son los únicos afectados con cualquier decisión al respecto? Para ellos, en muchos casos, el tema de la nota y hasta el de la evaluación ha dejado de ser una preocupación. ¿Es a través de estos mecanismos que se motiva hacia el conocimiento y el desarrollo de la autonomía? ¿Son estas formas las que van a contribuir a que a través de la experiencia escolar y de las prácticas pedagógicas se den las condiciones para que los sujetos sean constructores de ciudadanía y de paz?

Ahora, la responsabilidad de los gobiernos y de las organizaciones del magisterio no puede quedarse en la mera creación y solicitud de nuevas normas y modificación de leyes. La preocupación debe centrarse en animar procesos, involucrar y comprometer a los diferentes actores en la toma de decisiones para desarrollar los proyectos, sistematizar, documentar y evaluarlos para construir y producir conocimiento y ponerlo en circulación.

<sup>4</sup> Universidad Pedagógica Nacional, "La problemática de la evaluación escolar en Colombia: contexto para la promoción automática, Bogotá, 1987.

<sup>5</sup> *Idem.*

Con ello se contribuye a formar y actualizar el recurso humano, y a consolidar los programas que en opinión de la comunidad son importantes. La realidad no se transforma con las normas sino con las prácticas. Concentremos la energía en construir condiciones que generen capacidad para avanzar a través de acciones que produzcan credibilidad y confianza y no en acciones que generen mayores inseguridades, desconcierto en los sujetos inmersos en el proceso formativo.

**Myriam Navarrete:** En la complejidad de evaluar lo humano desde lo social, se entrecruzan varios planteamientos y es difícil mantener una línea única de trabajo, dado que los métodos cuantitativos se utilizan con validez y fiabilidad para valorar productos ya acabados y los cualitativos son idóneos para evaluar procesos y tener la posibilidad permanente de mejorar día a día, tanto el maestro como el alumno. Si el maestro adopta innovaciones oportunamente, el alumno tendrá también la opción de mejorar su propio ritmo de aprendizaje. Razón por la cual hay que desprendernos de viejos paradigmas cuantitativos y experimentales que sólo se limitan a decir lo que hay que hacer sin necesidad de hacer consideraciones existenciales o epistemológicas, axiológicas... Es necesario ir más allá del dilema del método cuantitativo o cualitativo, para intentar aprehender el desarrollo humano en los procesos de aprendizaje, mirando qué concepto de desarrollo humano subyace al concepto de evaluación y promoción que se está abordando. Pues considero que hay que evitar los sesgos excluyentes en el debate sobre la temática evaluativa.

**CEID-Fecode:** Los defensores de la «evaluación cualitativa» han venido interpretando el término «logro» utilizado por el Decreto 1860/94 como radicalmente opuesto a «objetivo» para de ahí concluir que la «evaluación por logros» debe reemplazar «la evaluación por objetivos». Pero el término «logro» en la Ley General de Educación y en el Decreto 1860/94 no tiene una connotación ideológica, es decir, no responde a una determinada corriente pedagógica. Más bien, es utilizado en el significado común del diccionario de la lengua española de una «meta conseguida» o un «objetivo alcanzado».

Si las normas hubieran empleado esa palabra con el sentido constructivista, la autonomía esco-

lar de la Ley General de Educación y la libertad de cátedra de la Constitución habrían quedado sin sentido, por cuanto habrían impuesto una sola corriente pedagógica. Por fortuna, el Decreto 1860/94 incluye además la evaluación cuantitativa en el artículo 51 y permite a las instituciones y a los educadores escoger en un amplio espectro en el terreno de la evaluación. Lo propio cabe afirmar de la utilización de los «logros» para determinar la promoción de los estudiantes o su reprobación de los grados.

El Ministerio de Educación se ha dedicado a exigirle a los maestros que evalúen los estudiantes a final del año académico «por todos los logros» y no por asignaturas, con miras a definir la aprobación o reprobación de un grado. En esta forma los estudiantes no responden por las asignaturas obligatorias y fundamentales establecidas en el artículo 23 de la Ley General de Educación, sino por un conjunto revuelto de logros. Así, pues, se desprecia el contenido de las asignaturas, se abandona el sentido de los programas, se desatiende la formación intelectual de carácter integral. Este desprecio constructivista por el contenido y por las asignaturas que convierte la evaluación en una «olla» de logros, perjudica notablemente el carácter científico de la educación y está llevando la práctica de la evaluación a una confusión enorme. Esa relación directa entre la interpretación constructivista de la evaluación cualitativa conduce necesariamente a la promoción automática con todos sus perjuicios para la educación.

Resulta notable, pero incomprensible, la tendencia de las instrucciones emanadas del Ministerio de Educación de subvalorar el trabajo con las asignaturas. Una y otra vez se repite que los planes de estudio no deben ser por asignaturas; que las evaluaciones finales no tienen que ver con las asignaturas, sino con el conjunto de los logros, de manera globalizada. Con todo ello se pretende institucionalizar la promoción automática, no importa el sentido o el contenido de las normas referidas a la reprobación.

Al dirigir la evaluación hacia los logros y no hacia las asignaturas, se da la posibilidad de que las recuperaciones al final del año se prolonguen en el tiempo, mientras los logros, aisladamente de las asignaturas, se satisfagan. Entonces, no importa si se responde o no por la materia, porque los logros pueden quedarse debiendo, seguir adelante al otro grado, como asistente o matriculado

en él, y esperar que algún día los logros no satisfechos, se alcancen. Es la promoción automática resultante de la evaluación cualitativa-descriptiva. Esa separación artificial entre logros y asignaturas no es sino otra forma de imponer la promoción automática. Cada día se aumentará más la deuda de logros que los estudiantes no alcanzaron a satisfacer en el grado anterior y se seguirá viendo el lamentable espectáculo de estudiantes deudores de logros de todo el bachillerato en el momento de su graduación. ¿Cómo puede hablarse de calidad de la educación en esas condiciones?

*El Decreto 1860/94, no obstante haber introducido la evaluación cualitativa-descriptiva, tiene que recurrir a una evaluación cuantitativa por medio de una escala expresada en palabras —excelente, bien e insuficiente— para las transferencias de los estudiantes a otras instituciones. ¿No demuestra ello que resulta imposible e inconveniente eliminar la evaluación cuantitativa, aunque se prohíba acudir a las equivalencias numéricas, con el objeto de definir el aprendizaje y el avance de los estudiantes en la adquisición de conocimientos?*

**Piedad Caballero:** Pienso que una vez adquirida la cultura de la evaluación y teniendo claro el sentido de la escolaridad, podría incluso desaparecer la evaluación. De acuerdo con el proceso desarrollado y los logros formativos alcanzados grado a grado, ciclo a ciclo, podría concluirse el año lectivo expresando simplemente se promueve o no se promueve. Esto significa seriedad, responsabilidad y compromiso por parte de los maestros



fundamentalmente pero también de los alumnos y de los padres de familia. Significa un trabajo consciente, en equipo y en el marco de unos valores éticos y morales profundos que generen confianza entre los actores del proceso.

Considero que lo más importante es darle el tiempo a los procesos que se vienen desarrollando en el sistema educativo para que produzcan buenos resultados, entre ellos una nueva cultura escolar y una nueva comprensión del sentido de la escuela. La escuela no es una cárcel, ni un sitio de torturas: es un espacio de recreación, de encuentro, de construcción de sentidos y significados, de construcción de identidad y de desarrollo de un sentido de pertinencia. De aprendizaje y de construcción de sujetos y de conocimiento.

En la escuela es donde se forman los hábitos para la vida ciudadana, donde se aprende a usar la libertad con responsabilidad, donde se aprende a valorar la vida de los demás, a no confundir espíritu abierto y democrático con el desenfreno de la individualidad. Es allí donde la generosidad del espíritu y el entendimiento de los seres y las cosas que nos rodean nos hace comprensivos y tolerantes, respetuosos de todo lo que hay de respetable en la vida, hábitos y valores, los cuales se construyen desde la niñez.

A la escuela se le han asignado funciones sociales tales como la formación de ciudadanos, la preparación para la vida laboral y productiva y para la integración en la sociedad. ¿Será que hoy en día, la escuela cumple con esas funciones? ¿Están preparados los maestros para responder a esas funciones asignadas históricamente, en el contex-

to actual? Todo parece indicar que nos falta mucha consciencia para atender a este desafío. ¿Con qué capacidad crítica, con qué inteligencia y con qué condiciones humanas, éticas, morales y afectivas, los agentes educativos asumen esta responsabilidad? Ese es el reto y el gran desafío actual.

Las nuevas generaciones han crecido en la incipiente cultura de la evaluación. ¿Por qué no dejar que ésta se consolide y generalice? ¿Qué sentido tiene volver a la calificación? ¿Quién o quiénes se benefician de ello? En mi concepto esto significaría un retroceso y no un avance. ¿Quién va a asumir esa responsabilidad? ¿Volveremos a un sistema educativo represivo, en contravía de las tendencias actuales y de los nuevos paradigmas educativos en construcción?

**Myriam Navarrete:** En un Estado social de derecho, donde la ley es la expresión del pacto de convivencia entre los asociados, le corresponde al Estado, entre otras, la regulación, la inspección y vigilancia de los servicios que presta y tanto la autonomía institucional como la local, la regional o municipal, deben ser todas coherentes con la autonomía e identidad nacional para fijar sus metas y fines educacionales, en aras de mantener esa unidad y garantizarle a los niños y jóvenes el derecho a la educación y la permanencia en el sistema educativo. En este contexto, es menester que se prevea y facilite la transferencia a otras instituciones educativas sin mayores traumatismos.

Lo anterior conlleva necesariamente a que dentro del concepto de evaluación cualitativa se unifique una escala de valoración, a manera de código informativo, que le permita a las instancias del colegio a donde llega, conocer una apreciación aproximada del estado de avance que el estudiante trae consigo y lo exima de una nueva valoración. No tiene por qué ser necesariamente cuantitativa o solo cualitativa o descriptiva, resulta riesgoso que la escuela continúe con prácticas culturales tradicionales (no innovativas), no transformadoras y sí resistentes al cambio en una sociedad que avanza vertiginosamente por su interacción con los medios de comunicación y nuevas tecnologías que nos permiten recorrer el mundo en pocos minutos y hacer más evidente el atraso en que nos encontramos. Es importante anotar también, que en las decisiones de evaluación y promoción juegan un papel importante los diferentes órganos del gobierno escolar e ins-

tancias académicas conformadas por docentes de la misma institución, que a través de la práctica de la formación democrática bajo un enfoque humanista, axiológico, no solamente toman decisiones para medir la adquisición de conocimientos, sino que tienen la obligación de hacer realidad su compromiso con la formación del nuevo ciudadano.

**CEID-Fecode:** No hay duda de que en el Decreto 1860/94 quedó una ambigüedad en el campo de la evaluación. Si bien el artículo 47 taxativamente define que la evaluación debe ser cualitativa y descriptiva, también el artículo 51 introduce claramente una evaluación por escala, es decir, cuantitativa, mediante el uso de las palabras «excelente, bien, insuficiente». A esa confusión contribuyó aún más el párrafo del mismo artículo 51, al prohibir las equivalencias numéricas de la escala, en el entendido de que esos términos no expresaban una evaluación cuantitativa.

De la ambigüedad puede concluirse que el Decreto 1860/94 dejó las dos evaluaciones, la cualitativa y la cuantitativa. Sería muy arbitrario que la evaluación cuantitativa se utilizara solamente para las transferencias de los estudiantes, con lo cual ellos se enterarían de sus calificaciones en el momento de salir de la institución educativa, medida por completo atentatoria contra sus derechos. Esa valoración es la que van a utilizar para la universidad, para el empleo, para el desempeño en la sociedad. No se les puede negar su conocimiento.

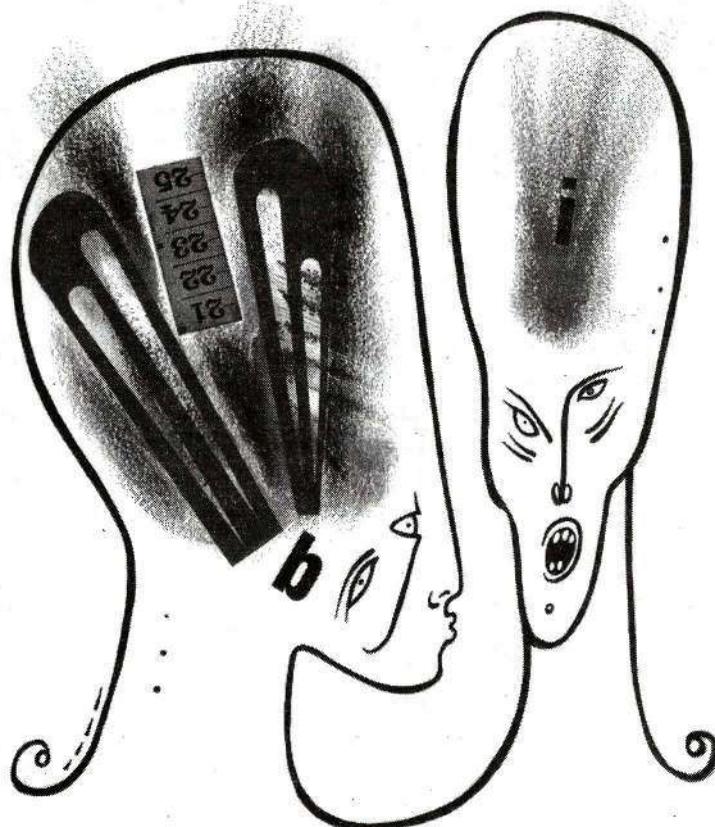
Es muy común escuchar en conferencias y debates en torno a la evaluación que la nota es represiva, que la calificación es arbitraria, que el número es deshumanizado y que es el resultado de la evaluación denominada «cuantitativa». Para oponerse a ello se defiende la evaluación «cualitativa», por juicios de valor, descriptiva, no acumulativa, por todas sus ventajas de tipo social, colectivo, participativo y humano. Sobre esta base, el Decreto 1860/94 intentó establecer como obligatoria la evaluación cualitativa con el propósito de eliminar los números, las cantidades, los promedios, las notas y las calificaciones.

En este enredo —de cierto tinte populista— se le ha querido atribuir a los números y a las cantidades un significado represivo; y a las frases y palabras de carácter descriptivo, un significado amplio y

comprendivo; pero también a los promedios y a las acumulaciones un sentido antisocial y antihumano. Es como si los puntajes y las calificaciones fueran sinónimos de castigo y las frases descriptivas de la comprensión; como si los números por sí mismos fueran fríos y las frases de por sí, cálidas.

Nada más fuera de la realidad. La evaluación cualitativa se reduce a juicios de valor sobre los estudiantes, no solamente en sus actitudes, sino también en su aprendizaje. ¿No pueden ser más represivos los juicios de valor que los promedios, cuando los primeros no tengan en cuenta el trabajo y los resultados, sino la apreciación subjetiva de los profesores? ¿Y no estará sometido el juicio de valor de los maestros a las condiciones de relación con los estudiantes y no al verdadero resultado del aprendizaje? El problema no está en los números ni en las frases, sino en su utilización. Un maestro represivo puede perjudicar un estudiante con números o con descripciones.

En general, los países no han suprimido la evaluación cuantitativa, porque no es práctico y porque no es manejable socialmente. Por eso, se acepta en el mundo entero que en el estudio del TIMSS un millón de estudiantes sean evaluados cuantitativamente y los países, según los resultados de los exámenes, clasificados por un puntaje estadístico. Por más tradicional que se estime, el aprendizaje de conocimientos y habilidades, así como la capacidad de pensar y discernir, puede ser evaluado mejor en forma cuantitativa, por promedios, que por unas frases estereotipadas que



nada le dicen al estudiante y menos al padre de familia. Y al contrario, un promedio, una acumulación y unos números no cuadran en la calificación de las actitudes y valores. El carácter formativo de la evaluación no depende ni de una ni de otra forma valorativa. Más bien es el resultado de todo un conjunto de condiciones que dependen de un «buen» maestro.

*Una interpretación espontánea del derecho a la educación consagrado en la Constitución de 1991, condujo a la creación de una cultura entre los estudiantes y padres de familia*

*de la obligatoriedad de la promoción escolar y de la permanencia en las instituciones a pesar del mal rendimiento y de graves faltas disciplinarias. Pero la Corte Constitucional ha refutado esa interpretación equivocada del derecho a la educación y la ha definido como un derecho-deber que otorga prerrogativas pero exige condiciones de cumplimiento académico y reglamentario sobre las cuales se soporta el derecho mismo. ¿No será necesario restablecer en la educación colombiana una cultura del rendimiento académico, de la rigurosidad en el conocimiento, de la exigencia y del trabajo académico, acorde con el derecho a la educación?*

**Piedad Caballero:** Inicio la reflexión sobre este punto con una pregunta. ¿Los problemas del «mal rendimiento y graves faltas de disciplina» se superan con el cambio de colegio? ¿O estos problemas, cuando son del alumno, se trans-

fieren a otro colegio? ¿O cómo se resuelven? Si la cosa fuese tan fácil, estos problemas no existirían.

El problema del rendimiento y de la disciplina tiene origen o causas diversas: unas pueden estar en la escuela por prácticas y relaciones pedagógicas inadecuadas, otras por problemas familiares o sociales. La obligatoriedad de la PA, entendida sin ningún requisito o límite, no es lo que plantea la norma; indudablemente en algunos casos genera despreocupación por parte del maestro, del alumno y de los padres de familia. Puede ser más cómodo para todos los implicados, y en una cultura del menor esfuerzo y de la comodidad. Pero la educación ha avanzado y cada vez es mayor el número de instituciones y de maestros comprometidos, que actúan no por cumplir normas, sino porque tienen criterio para resolver el dilema planteado.

Hay que contribuir o crear consciencia sobre los efectos perversos de la equivocada comprensión de la PA. Es indudable que se hace más daño el permitir a los alumnos continuar avanzando en su proceso educativo, sin tener las competencias y habilidades requeridas para ello, su frustración podrá ser mayor a medida que avanza con esas dificultades. Pero para concientización a los alumnos y a los padres, si es a ellos a los únicos que se debe conscientizar, no se requiere de una norma; se requiere de información, de formación y de reflexión crítica sobre los efectos de cualquier decisión.

Sería más grave, retroceder en caso de volver a dar el poder de la decisión de la promoción, de manera unilateral a la institución y al maestro. Actualmente, por lo menos, es un problema que se discute entre las partes y se llega a acuerdos, luego la responsabilidad y la decisión es compartida, aunque los efectos continúen siendo sólo para el alumno.

Me surge otra pregunta: ¿Será que lo que hay que restablecer en el sistema educativo es una cultura del rendimiento? ¿O será que si nos preocupamos por tener la escuela de la cual hablaba en el punto anterior los resultados en este sentido serían otros?

Respecto de la definición del derecho-deber por parte de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta el artículo 67º de la Constitución que habla de la educación como un derecho fundamental y como un servicio público, según tengo entendido, también plantea que se trata de un

servicio público esencial y por lo tanto no se puede interrumpir y quienes prestan el servicio no pueden acudir a la huelga. Pero se sabe que por problemas de otra índole esta norma no se cumple o por lo menos la desborda. Este hecho afecta el trabajo pedagógico y a los estudiantes. Entonces, es un derecho-deber que otorga prerrogativas pero que exige, como ustedes los plantean, condiciones de cumplimiento académico y reglamentario sobre las cuales se soporta el derecho mismo.

Comparto con ustedes la preocupación porque en la escuela exista una preocupación por el conocimiento, una mayor exigencia por el trabajo académico, acorde con el derecho a la educación y el principio de equidad que significa acceso a la educación en condiciones de igualdad, es decir, pensar en formas que garanticen la permanencia de niños y jóvenes en el sistema y se les brinde una educación de calidad, que reconozca la diversidad y las formas para lograr el aprendizaje, el cual se logra por medio de múltiples canales de información, de acceso al conocimiento y de brindar a todos los colombianos las oportunidades para ello.

**Myriam Navarrete:** Precisamente por ser un derecho-deber, éstos son términos correlativos que fueron instaurados a partir de la Constitución Política de 1991, y comienzan a desarrollarse en la Ley General de Educación con sus normas reglamentarias y apuntan a configurar la nueva institución educativa como un centro cultural científico y comunitario que contribuya a dinamizar una sociedad democrática y participativa con responsabilidades para todos sus actores incluyendo, desde luego, las organizaciones académicas y sindicales de los educadores y a la sociedad entera, tal como fue proclamada en la Declaración mundial de Johntiem —Tailandia—, «La educación es un asunto de todos».

Si se dice que se ha fomentado una cultura de obligatoriedad en la permanencia en la institución se debe en parte en que a través de la tutela se han salvaguardado los derechos fundamentales de estudiantes que en algunas instituciones educativas, amparadas a ultranza en el principio de autonomía institucional, les han vulnerado el derecho constitucional a la educación y a la *permanencia en el sistema educativo*, cuando en la expedición del manual de convivencia o reglamento, en la concertación de los criterios de evalua-

ción y promoción, en la definición de las funciones de las instancias del gobierno escolar y otros que son parte integrante del PEI, rebasan los límites establecidos por la Constitución y la ley, violan los principios del derecho a la defensa, al debido proceso, el derecho a un tratamiento digno, a que se respete su ritmo de aprendizaje, a que se le promocio- ne al ciclo o grado siguiente cuando haya alcanzado los logros preestablecidos para el período o grado que estaba cursando, independientemente del tiempo que haya requerido para tal fin (promoción flexible y perma-

mente mas no la errónea concepción que se ha hecho de promoción «automática»), a que se le permita repetir un grado por una vez en la misma institución donde viene cursando el año que reprueba por las causales explícitas en cuando han persistido las deficiencias o faltado a un porcentaje de clases.

Este respeto obliga además a que no se le obligue a firmar compromisos intimidatorios de que «voluntariamente» se retirará de la institución si no alcanza los logros, configurándose así la pérdida de cupo, y otras situaciones que han venido dándose en las instituciones educativas en donde su complejidad y desorientación se ha visto afectada de las más diversas patologías, por diversas carencias, disfunciones, limitaciones, manipulaciones, desviaciones, generadas en la rigidez de lo formal. Estamos de acuerdo en que se debe propugnar por una cultura del rigor científico sin caer en una acción puramente instrumentalista y reduccionista del positivismo científico. No solamente con resultados de simple rigor científico se puede evaluar o promover, sabemos muy bien que existen otros factores colaterales que la condicionan. Esta cultura de exigencia del rendimiento académico, de rigor en el conocien-



to, acorde con el derecho a la educación, requiere que se instaure no por la imposición oficial o gremial sino por la convicción, preparación de todos los actores comprometidos con el proceso educativo.

### CEID-Fecode:

El número de tutelas interpuestas por los padres de familia para que sus hijos no «pierdan año» y no sean excluidos de las instituciones educativas indudablemente denota una cultura del «facilismo» y del «promocionismo» que ha desvirtuado el derecho a la educación. Es indudable que debido a la promoción automática, es decir, a la «no pérdida de año», los estudiantes no

se esfuerzan por el rendimiento académico, no permiten la exigencia en el aprendizaje, la rigurosidad en el conocimiento ha desaparecido y el trabajo académico no existe. Los estudiantes están seguros de que serán promovidos, sea cual sea su rendimiento.

Se impone, entonces, el restablecimiento de la cultura del esfuerzo, del rendimiento, de la rigurosidad, de la exigencia y del trabajo en la institución educativa. Y tiene que lograrse cuanto antes. Es indispensable restaurar en la reglamentación de las instituciones la «pérdida de año», basados en la interpretación constitucional del derecho a la educación como un «derecho-deber» y en la inexistencia de la promoción automática en la legislación colombiana. Si se parte de ahí, es posible restaurar esa cultura del rendimiento académico y todas las actividades tendientes a lograr la promoción de todos los estudiantes, rendirán sus frutos, tal como lo concibió el Decreto 1860/94.

Mientras esta cultura del esfuerzo y el trabajo no se recupere, esas actividades de refuerzo y recuperación serán contraproducentes. En Colombia se requiere una cultura de excelencia académica y no de facilismo; de disciplina y no de

«dejar hacer y de dejar pasar». Esta cultura no contradice las condiciones democráticas de funcionamiento institucional en escuelas y colegios, sino que se fundamenta en ellas. Entonces será posible mejorar los niveles de repitencia que tanto preocupan a los funcionarios de los organismos internacionales y que en una forma simplista tratan de solucionar con la promoción automática, sin importarles la falta de preescolares, los problemas culturales de las familias, los niveles de pobreza y desnutrición, el deterioro de las plantas físicas, la carencia de buena dotación, todos ellos elementos fundamentales de la calidad de la educación.

**Una sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia en torno a la apelación de la rectora del Colegio Marymount contra un fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, modifica la interpretación que le ha dado el Ministerio de Educación Nacional a los artículos 52 y 53 del Decreto 1860/94 en el sentido de que la promoción académica de los estudiantes no es automática en ninguno de los grados de la educación colombiana. ¿Debe el Ministerio rectificar las respuestas a las consultas que se le han elevado en este sentido, las cuales han sido respondidas con el criterio de que no existe «pérdida de año» en la Ley General de Educación y resolver así el desconcierto que sus conceptos han producido en las instituciones?**

**Piedad Caballero:** No conozco las respuestas del Ministerio, lo que sí sé es que la tutela fallada por la Corte Suprema de Justicia no se pronunció sobre el contenido de la norma,



sino sobre una situación particular. Los fallos de tutela, tengo entendido, son sobre situaciones concretas, que no generan un juicio de inconstitucionalidad el cual obligaría a modificar la norma. La tutela tienen efectos interpartes y no para todo el mundo. Además, considero que el fallo asume el sentido de la promoción automática explícito en la norma, es decir, establece requisitos y límites, lo que no tuvo en cuenta la alumna demandante, pues según el relato, no culminó exitosamente con las actividades de recuperación ni con los acuerdos hechos con el colegio. La pérdida del año, en este caso, no fue producto de una decisión unilateral por parte del colegio, ni por falta de preocupación de

la institución para que la alumna por diferentes medios lograra los propósitos formativos sino el producto de una falta de respuesta por parte de ella y su familia. Además, según lo explica el fallo, no hubo interés por parte de la alumna en cumplir con sus deberes. Derecho sin deber, no es derecho.

**Myriam Navarrete:** Todo fallo de las Cortes debe ser acatado por todos los ciudadanos e instituciones, especialmente en lo educativo, y ya sabemos por qué.

Yo diría que el Ministerio de Educación, junto con instancias gubernamentales, no gubernamentales y desde las organizaciones académicas, sindicales y todos los interesados en esta problemática, debe participar en el debate acerca del por qué y el para qué de la evaluación en educación, cuál es su sentido y alcance, cuál ha sido su evolución conceptual y cuál es su importancia actual. Entrar en una cultura de la evaluación para

presentar los resultados de excelencia o deficiencia del sistema, implica no solamente evaluar el aprendizaje de los alumnos dependiendo de lo que sean capaces de hacer, también se debe mirar otros aspectos relacionados con la financiación, los programas de actualización del profesorado, la dirección y gestión de las instituciones, la orientación y asistencia que en forma permanente éstas deben recibir, las directrices que en materia educativa, sistemáticamente deben dar las Secretarías de Educación e instancias a las que les corresponde su apoyo, dirección, regulación, inspección y vigilancia.

No es fácil abandonar una concepción de evaluación como instrumento de poder, sancionador, excluyente, en donde se esconden fenómenos de poder, privilegio, y de dominio, cuyos resultados pueden utilizarse como arma de doble filo, dejando de lado el verdadero sentido de la evaluación y de la educación fundamentada en un proceso de diálogo, de práctica de la democracia, de comprensión y mejoramiento, ligado a un proceso cultural de socialización y democratización del conocimiento, de la ciencia y la tecnología.

**CEID-Fecode:** Realmente las interpretaciones equivocadas que el Ministerio de Educación Nacional ha propalado desde la Oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación en torno al Decreto 1860/94, especialmente de los artículos 52 y 53, han creado un verdadero caos en la educación colombiana. En esencia, esa confusión consiste en haber mezclado los artículos 52 y 53 cada uno de los cuales se refiere a temas diferentes. El 52 trata de la promoción. El 53 tiene que ver con la reprobación. Por eso, la Corte Suprema de Justicia, en el fallo de septiembre del año pasado —que en esencia repite el de marzo del mismo año— sentencia que los dos artículos no se pueden superpo-

ner y, que por tanto, ninguno de los dos establece la promoción automática.

Aunque no sea por decencia ni por rectitud, sino por la responsabilidad que le incumbe con la educación colombiana, el Ministerio de Educación debe rectificar todas las respuestas que ha dado sobre la reprobación. Esa oficina encargada de la calidad de la educación ha repetido sin cesar que no existe «pérdida de grado» o de «año» en la legislación colombiana. En esta forma, el Ministerio de Educación ha abusado de su autoridad en el campo de la promoción automática y de la reprobación, imponiendo normas inexistentes valiéndose de los supervisores. Lo importante del fallo de la Corte es que queda resuelto el debate sobre la interpretación de los artículos 52 y 53 del Decreto 1860/94 y obligan al Ministerio a retractarse de su equivocada postura sobre la pérdida de año.

Todos los fallos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia en torno al derecho a la educación y a la interpretación de la Ley General de Educación coinciden en definir que el derecho a la educación no es un derecho a la promoción automática y a la permanencia en la institución a toda costa. Tanto el Ministerio de Educación como muchas Secretarías de Educación se han amparado para seguir imponiendo la promoción automática en que los fallos sobre tutelas son particulares y no son de aplicación general. Pero las dos cortes no fallan sobre las tutelas, sino sobre si las tutelas falladas se ajustan a la Constitución y, por tanto, dictan jurisprudencia o doctrina sobre los temas. No pueden los funcionarios de turno apartarse en su incompetencia, en su ideología o en su servilismo, para seguir contradiciendo la interpretación del derecho y de la ley en torno a que no existe promoción automática en Colombia y que, por tanto, las instituciones sí pueden reprobado un estudiante y hacerle perder el año □



# La pérdida de grado en la educación colombiana

## El fallo de la Corte Suprema de Justicia

CEID-Fecode

Hace más de una década fue introducida en Colombia la promoción automática en primaria. Expedida la Ley General de Educación y emitido el Decreto 1860/94, se extendió por todo el servicio educativo una de las más perniciosas confusiones de que se tenga memoria en la historia de la educación colombiana en torno, no solamente a su vigencia en primaria, sino sobre su aplicación a bachillerato y sobre una serie de prácticas pedagógicas de evaluación expresamente dirigidas a mantenerla.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia del 22 de septiembre de 1998 ha dejado en claro el sentido del artículo 96 de la Ley General de Educación y del capítulo VI del Decreto 1860 sobre la pérdida de grado en la educación colombiana. En forma taxativa señala: «la inteligencia que debe darse al artículo 52 del Decreto 1860 reglamentario de la Ley 115/94, es que la promoción académica no es automática para ninguno de los grados».<sup>1</sup> Modifica este fallo la providencia de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, por medio de la cual se concedió la tutela al señor Rafael A. Núñez por la pérdida de grado octavo de su hija Natalia Núñez contra la Fundación Nue-

vo Marymount. Es decir, que la promoción automática se refiere a la pérdida de grado, no importa que se le denomine «promoción flexible» o se le asigna cualquier otro título.

No es éste el primer fallo de las altas cortes del país sobre el problema de la pérdida de año de los estudiantes. Cita la Corte Suprema dos fallos más, por lo menos, uno de marzo de 1998 y otro de 1996, en el mismo sentido. Pero la Corte Constitucional ha fallado más de diez veces desde 1992 sobre el carácter del derecho a la educación en referencia a la pérdida de grado, al considerarlo como un «derecho-deber» que da prerrogativas a los estudiantes, pero que exige cumplimiento de los deberes académicos y disciplinarios.<sup>2</sup> Según las cortes, el derecho a la educación no es un derecho a la promoción automática ni a la permanencia en la institución. Tanto la promoción como la permanencia dependen del cumplimiento de las condiciones académicas y reglamentarias consagrados en el PEI.

### Los antecedentes

En el problema de la pérdida de grado es necesario, por supuesto, considerar dos aspectos,

el legal y el pedagógico. Pero resulta indispensable partir del legal, para dejar en claro el piso sobre el cual se debe fundamentar el pedagógico. No sería indispensable tener en cuenta los dos aspectos, si el Ministerio de Educación por intermedio de la Oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación dirigida, primero por el Sr. Guillermo Rojas Rodríguez y, después por el Sr. Carlos Arturo Casas Vargas, no hubiera impartido directivas y respondido numerosas consultas, totalmente contrarias a la Ley General de Educación, al Decreto 1860 y a la jurisprudencia de las cortes, a favor de la promoción automática.

En efecto, desde 1995 esa Oficina del Ministerio ha sostenido en forma categórica que no existe pérdida de grado en la

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Expediente No. 5358 del 22 de septiembre de 1998.

<sup>2</sup> Véase de la Corte Suprema de Justicia, Expediente 4798 del 4 de marzo de 1998, Expediente 4007 del 24 de abril de 1997 y Expediente 2955 del 22 de abril de 1996. Y de la Corte Constitucional, por lo menos, los siguientes fallos: Sentencia T-492 de 1992, Sentencia T-439 de 1993, Sentencia T-316 de 1994, Sentencia T-092 de 1994, Sentencia T-569 de 1994, Sentencia T-316 de 1994.

Ley General de Educación.<sup>3</sup> Se ha basado para ello en una serie de argumentos, como que el artículo 53 del Decreto 1860/94 solamente estableció la reprobación en 6o. y 9o. grados por insuficiencia en la satisfacción de logros, dada la relación de ese artículo con el 52 del mismo Decreto; que los citados artículos determinan los grados a que se refiere el artículo 96 de la Ley General de Educación por ser su decreto reglamentario; que los fallos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia sobre las tutelas interpuestas por estudiantes y padres de familia para defender su promoción automática, sólo se refieren a casos particulares y que, por tanto, no desarrollan doctrina general o jurisprudencia; que esos mismos fallos son anteriores al decreto reglamentario y, en consecuencia, no tienen validez; que los estudiantes que reprobaban asignaturas y que no las recuperan en el período señalado para ello, pueden ser promovidos y quedar debiendo los logros no satisfechos; que los estudiantes pueden entrar en período de recuperación al final del año académico no importa el número de asignaturas o de logros que hayan reprobado; que los estudiantes que reprobaban materias deben matricularse en la institución, sin especificar el grado. Toda una parafernalia, generalmente absurda, destinada a la



¡Dios mío! Por intercesión de Santa Teresita dame fuerza para cumplir con mi deber y concedéme la gracia que en esta oración te pido. Amén.

preservación de la promoción automática.

Lo más increíble del caso es que la extensión de la promoción automática de primaria a bachillerato y la introducción de todas estas normas absurdas de evaluación y promoción tienen su origen en una circular apócrifa del Ministerio de Educación repartida a todo el país y utilizada por los supervisores y directores de núcleo para obligar a las instituciones a ponerlas en práctica, algunas veces, so pena de aplicar las sanciones establecidas por la Ley 200/95. Esta «circular» titulada «Orien-

taciones generales sobre evaluación del rendimiento académico» carece de membrete del Ministerio y de firma responsable. Es decir, no tiene validez legal alguna. Sin embargo, se convirtió desde 1996 en la norma de normas de la práctica pedagógica de los supervisores, de las Secretarías de Educación y de las instituciones educativas de este país. Varias Secretarías de Educación, entre ellas la de Barranquilla y la de Caldas, la han transcrito textualmente en directrices, aun con la amenaza de aplicación de sanciones a quienes no las acaten. Es un acontecimiento que no tiene precedentes en la historia de la educación colombiana, que las pautas obligatorias de evaluación y promoción educativas hayan sido fijadas sobre la base de una norma inexistente.

## El fallo de la Corte Suprema

Los fallos de la Corte Constitucional proferidos desde 1992 y reiterados desde entonces en la misma dirección, son absolutamente claros en el sen-

<sup>3</sup> Véanse las respuestas siguientes a consultas elevadas a esa Oficina: a Aura Lucía Naranjo, rectora del Liceo Isabel la Católica, 16 de noviembre de 1995; a Fidelino Palacio Romaña, secretario de Educación Departamental del Cesar, 17 de noviembre de 1995; a una licenciada, 16 de octubre de 1996; a un padre de familia del Colegio Parrish de Barranquilla, 16 de abril de 1998; al profesor Ulises Torres, coordinador del Colegio República de Israel en Cali, 19 de junio de 1998; a un padre de familia del Colegio CAFAM de Santa Fe de Bogotá, 14 de enero de 1999. Y deben ser muchas más de las que no estamos enterados.

tido de que el derecho a la educación no es un derecho a la promoción automática y a la indisciplina en las instituciones educativas. En todos ellos la Corte Constitucional concluye que no son las instituciones las que violan el derecho a la educación cuando obligan un estudiante a repetir un grado o lo excluyen por mal rendimiento académico o por faltas contra el reglamento, sino que son ellos, los estudiantes, los que contravienen el derecho a la educación de los demás que tienen «derecho a la disciplina y al orden» por no permitirles aprender.<sup>4</sup> Según estos fallos y otros más, la institución puede sancionar los estudiantes con pérdida de grado y llegar hasta excluirlos.

Pero la Corte Suprema de Justicia en los dos fallos a que se ha hecho referencia atrás, es explícita en la clarificación del sentido jurídico del artículo 96 de la Ley General de Educación y de los artículos 52, 53 y 54 del Decreto 1860/94, en donde se ha fundamentado para crear todo este enredo fenomenal el Ministerio de Educación Nacional. En esta forma, no solamente ratifica la doctrina constitucional sobre el derecho a la educación contenida en los fallos de la Corte Constitucional, sino que determina la concordancia de la Ley General de Educación y de su decreto reglamentario con la interpretación del derecho.

Primero, este fallo se basa en las sentencias de la Corte Constitucional y cada vez que se hace referencia a ellas es invocando la «jurisprudencia constitucional» y los fallos anteriores de la misma Corte Suprema.<sup>5</sup> Es decir, al referirse a cualquiera de las dos Cortes, se toma como doctrina constitucional, no como

**El fallo de la Corte Suprema de Justicia del 22 de septiembre de 1998 ha dejado en claro el sentido del artículo 96 de la Ley General de Educación y del capítulo VI del Decreto 1860 sobre la pérdida de grado en la educación colombiana. En forma taxativa señala: “la inteligencia que debe darse al artículo 52 del Decreto 1860 reglamentario de la Ley 115/94, es que la promoción académica no es automática para ninguno de los grados”. Es decir, que la promoción automática se refiere a la pérdida de grado, no importa que se le denomine “promoción flexible” o se le asigne cualquier otro título.**

fallos individuales que no se aplican a los demás, sino como una sentencia que hay que acatar en todos los casos. No tendría sentido tomarlos como prueba de una sentencia, como lo hace aquí la Corte Suprema, si simplemente se agotaran en cada una de las tutelas. Ambas cortes son instancias de apelación que determinan si los fallos de los jueces se ajustan a la Constitución o no. O sea, que ya no se quedan en el plano individual, sino en el jurisprudencial con

respecto a su concordancia con la Constitución. Es decir, son de aplicación general y los jueces tienen obligación de ceñirse a ellos, so pena de afrontar una destitución de su cargo.

Segundo, se reafirma una doctrina de alto contenido político y social sobre el derecho a la educación, al definirlo como un derecho-deber que al mismo tiempo que da prerrogativas exige obligaciones. Más aún, el cumplimiento de los deberes académicos, como el rendimiento escolar, y la disciplina establecida en el reglamento estudiantil o manual de convivencia es considerado por la Corte Suprema como una condición para la «subsistencia del derecho».<sup>6</sup> Por tanto, si no se cumplen las obligaciones, el estudiante puede ser sancionado, con pérdida de grado o con la misma exclusión de la institución educativa.

Tercero, se define el sentido de los términos «determinado grado» que utiliza la Ley General de Educación en su artículo 96, al señalar que debe entenderse la reprobación en cualquier grado y no, como lo han tergiversado los funcionarios del Ministerio, al afirmar que fue reglamentado por el artículo 52 para los grados 6º y 9º. Dice la Corte Suprema: «la ‘reprobación’ regulada en el artículo 53 se refiere a la pérdida de año que... puede acontecer en cualquier grado al decir de la norma ‘un determinado grado’...». Si hubiera sido reglamentado ese aparte por el artí-

<sup>4</sup> Sentencia T-569 del 7 de diciembre de 1994; sentencia T-216 del 12 de julio de 1994.

<sup>5</sup> Expediente No. 5358, pp. 7, 8, 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 9.

culo 52 o 53, debería haberlo dicho expresamente, lo que no ha sucedido. Está, pues, vigente el artículo 96 de la Ley General de Educación que establece la «reprobación» en todos los grados desde primaria hasta bachillerato, sin excepción alguna.

Cuarto, la oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación, los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, los conferencistas del Ministerio de Educación Nacional en los seminarios dictados a supervisores, directores de núcleo y educadores, han confundido el carácter de la «promoción» con el de «reprobación» y han incorporado en forma arbitraria las condiciones de una a la otra, mezclando el artículo 53 con el artículo 52. En la circular apócrifa, sin ningún empacho, dictaminan que «por 'la insuficiencia en la obtención de logros' sólo se puede reprobar en los grados 6o. y 9o....» y citan el artículo 53 del Decreto 1860 que no menciona para nada esos grados.<sup>7</sup> Por eso la Corte Suprema conceptúa: «la 'promoción' consagrada en el art. 52 es la evaluación que realiza una comisión integrada por docentes de cara a establecer si los alumnos de grados sexto y noveno pueden ascender al curso siguiente... y la 'reprobación' regulada en art. 53 se refiere a la pérdida de año, que es un evento diferente y puede acaecer en cualquier grado...»<sup>8</sup>.

Quinto, ya dos ministros, por lo menos, además de los funcionarios del Ministerio de Educación, han defendido en público, incluyendo la televisión, que ellos no están con la promoción automática, sino con la promoción «flexible». Se refieren a que la promoción puede ser antici-

pada para los que superan los logros, como automática para los que los reprueban. Sin embargo, tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema, al abordar el problema de la reprobación, dirimen el diferendo al sentenciar que el punto consiste en la pérdida de grado y en su repetición. Cuando la Corte Suprema define que «la inteligencia que debe darse al artículo 52 del Decreto 1860, reglamentario de la Ley 115/94, es que la promoción académica no es automática para ninguno de los grados,» está aceptando la

apelación de la rectora del Colegio Marymount de Santa Fe de Bogotá sobre la pérdida del grado 8º por la estudiante Natalia

<sup>7</sup> «Orientaciones generales sobre evaluación del rendimiento académico». Esta es la circular apócrifa en la que se han basado todas las directrices del Ministerio de Educación sobre la promoción y reprobación y muchas Secretarías de Educación Departamentales y Municipales. El hecho de que una práctica pedagógica haya sido impuesta en el país por los supervisores y por las Secretarías de Educación basada en una circular que no existe, que es apócrifa y que carece de firma, no tiene precedentes en la historia de la educación colombiana.

<sup>8</sup> Expediente 5358, *op. cit.*, p. 5 (el subrayado es nuestro).



Núñez Amaya.<sup>9</sup> No importa, por tanto, el término utilizado —promoción automática o flexible—, lo determinante es que la repetición de grado puede darse en cualquiera de los grados de la educación básica y media.

Sexto, todas las indicaciones introducidas por la circular apócrifa en torno a la evaluación, no son más que eso, indicaciones, que no obligan. La deuda de logros, la matrícula sin especificar el grado, la matrícula parcial, la promoción por promedio de logros y otras por el estilo, no son obligatorias ni pueden exigirse a las instituciones. Ningún supervisor, ningún secretario de Educación, ningún rector, puede obligar a la institución a adoptar esas indicaciones. Todas ellas entran en el fuero de la autonomía escolar, porque no se fundamentan en norma alguna. Claro que todas ellas conducen a la promoción automática. En la práctica se hacen irreconciliables con la pérdida de grado, establecida por la Ley General de Educación en su artículo 96.

## Conclusión

La promoción automática en Colombia fue suprimida por la Ley General de Educación para primaria y no fue introducida en bachillerato por el Decreto 1860/94. Los estudiantes pueden perder un grado cualquiera y, en consecuencia, pueden ser obligados a repetirlo. Pero, también, la institución está facultada para excluirlos de la institución por rendimiento académico.

Los artículos 52 y 53 no pueden seguir siendo tergiversados por los funcionarios del Ministerio de Educación, por la Oficina

de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación, por las Secretarías de Educación y por los supervisores y directores de núcleo para establecer que no existe la pérdida de grado en la Ley General de Educación o en sus decretos reglamentarios.

Los fallos de las Cortes y la Ley General de Educación establecen que la aplicación de la norma y del derecho se supeditan al debido proceso. Resulta indispensable que los reglamentos estudiantiles o manuales de convivencia introduzcan la pérdida de año en todos los grados, tanto de primaria como de bachillerato y dejen muy claras las condiciones de la reprobación de grado y el debido proceso. Así mismo, se requiere que las causas de exclusión queden expresamente consagradas en el reglamento. Los padres de familia deben conocer tanto las sanciones como el proceso y si no firman el compromiso de cumplirlos en el momento de la matrícula, sus hijos no deben ser admitidos. Así mismo, los estudiantes deben ser avisados de la normatividad establecida en el reglamento.

Se impone en Colombia el restablecimiento de una cultura del esfuerzo, del rendimiento académico, de la exigencia, de la disciplina escolar, del orden institucional. Una cultura del «promocionismo» y del «facilismo» como la que reina ahora en la educación nacional, está echando por tierra todos los esfuerzos tendientes a mejorar la calidad académica de la educación. Esto no quiere decir que se patrocine la represión irracional, ni la arbitrariedad en las evaluaciones, ni el arrasamiento de los estudiantes en su trabajo académico. No. Todas las normas de

refuerzo, de complementación, de recuperación, de ayuda al estudiante, son bienvenidas. Y también la concepción de una disciplina democrática y racional. Pero, es sobre la base de la recuperación de una cultura que garantice una educación de excelencia académica. En este sentido, resultan de gran importancia todos los esfuerzos por mejorar los sistemas de evaluación, no para conducir a la promoción automática, sino para formar al estudiante y prepararlo para la vida, el trabajo y el desarrollo del país.

Es entendible, desde el punto de vista pedagógico, la preocupación existente en muchos medios sobre los altos índices de repitencia y de deserción en la educación colombiana y latinoamericana. Sin embargo, la solución facilista de que la repitencia se resolvía borrándola de las prácticas educativas, está fracasada, porque ha hundido la calidad académica y científica de los estudiantes y ha creado la cultura del «facilismo» y del «menor esfuerzo», altamente perjudicial para la sociedad y para la nación. No solamente deben ser analizados otros factores concomitantes o determinantes de la repitencia, sino que debe tratarse de resolver el problema sin perjudicar la calidad. Que no resulte lo mismo que pasó en las últimas tres décadas con la cobertura, que trataron de forzarla en todas las formas, derrumbando todo parámetro de rendimiento y excelencia, a un costo supremamente elevado para los países latinoamericanos y para Colombia, en particular □

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 11.

# El TIMSS y sus resultados para Colombia

## El Estudio Mundial TIMSS sobre el rendimiento de los estudiantes en matemáticas y ciencias, y sus resultados en Colombia

CEID-Fecode

El TIMSS, *Tercer estudio internacional de matemáticas y ciencias*, es el estudio de más amplio alcance emprendido en el terreno curricular en la historia de la educación. En él participaron 41 países. Cada uno de los países participantes fue calificado con un puntaje, producto de un complejo sistema estadístico y de un conjunto de variables sobre las condiciones curriculares de cada país.<sup>1</sup> Colombia fue el único país de América Latina y ocupó el penúltimo lugar, por encima de Sudáfrica y por debajo de Kuwait y Tailandia. Importantes revistas especializadas y publicaciones de actualidad le prestaron máxima atención a los resultados de este estudio. La revista *The Economist*, se interrogó sobre las razones de los altos puntajes de los países asiáticos y sobre los mediocres de Estados Unidos, Alemania y Francia. Y su conclusión fue muy simple, dadas unas mínimas condiciones, la mejor educación depende de los maestros.<sup>2</sup>

Para nadie es extraño que, en un mundo de profundas transformaciones tecnológicas, las matemáticas y las ciencias adquieran predominancia en el currículo escolar y que los paí-

ses más avanzados del mundo en industria y tecnología, consideren estas disciplinas como una prioridad de la enseñanza. Para Francia, Alemania y Estados Unidos, por ejemplo, constituyó un llamado de alerta la mediocridad de sus estudiantes en estas disciplinas cruciales para su economía. Francia ocupó el puesto 28 en ciencias y el 13 en matemáticas; Alemania el puesto 19 en ciencias y el 23 en matemáticas; pero Estados Unidos el 17 en ciencias y el 28 en matemáticas.

En cada una de las dos disciplinas se tuvieron en cuenta tres aspectos para el examen de los estudiantes, el de contenido, el de habilidades y el de perspectiva.

### En matemáticas

#### Aspectos de contenido

Matemáticas en conjunto; fracciones y sentido numérico; geometría; álgebra; representaciones de datos, análisis y probabilidad; mediciones; y proporcionalidad.

#### Aspecto de habilidades

Conocimiento; procedimientos de rutina; investigación y solución de problemas; razona-

miento matemático; comunicación.

#### Aspecto de perspectiva

Actitudes a ciencias, matemáticas y tecnología; carreras que tienen ciencias; participación en grupos de matemáticas; interés creciente en ciencia y tecnología; hábitos de la mente científicos y matemáticos.

### En ciencias

#### Aspecto de contenido

Ciencias en conjunto; ciencias de la tierra; ciencias de la vida; física; química; naturaleza y medio ambiente.

#### Aspecto de habilidades

Entendimiento; teorización, análisis y solución de problemas; uso de equipos, procedimientos de rutina y procesos científicos.

#### Aspecto de perspectiva

Actitudes frente a ciencias, matemáticas y tecnología; carreras en ciencias, matemáticas y tecnología; participación en gru-

<sup>1</sup> Carlos Jairo Díaz, *Diseño, metodología y resultados generales —TIMSS— Colombia*, Ministerio de Educación, Santa Fe de Bogotá, 1997.

<sup>2</sup> *The Economist*, octubre de 1997.

pos de ciencia y tecnología; interés creciente en ciencia y tecnología; seguridad en el uso de la ciencia; hábitos científicos de la mente.

Con esta temática, fue definida una población en cada país, partiendo de la edad de los estudiantes y teniendo en cuenta el currículo vigente. En Colombia la edad promedio de 15.7 años fue la más alta de los 41 participantes para el grado 8º, seguida de Sudáfrica y Kuwait, pero muy lejos de Islandia y Grecia con 13.6 años. Y en el grado 7º fue igual con una edad promedio de 14.5, mientras la de Dinamarca y Grecia, por ejemplo, fue de 13.0 y 12.9, respectivamente. Para definir los grupos de población, la edad y los grados, se llevó a cabo un trabajo regional para determinar no solamente sus características generales, sino los contenidos mismos. Pero el cuestionario y las preguntas fueron uniformes. De esta manera, fue posible fijar un puntaje a cada país que pudiera comparar los estudiantes con respecto al contenido, a las habilidades y a la perspectiva de cada una de las dos disciplinas.

Para dar una idea del cuestionario, en matemáticas se plantearon problemas del siguiente tipo:

Un carro tiene un tanque con capacidad de 15 galones de gasolina. El carro consume 5 galones de gasolina cada 100 millas. En un viaje de 250 millas comenzó con el tanque lleno. ¿Cuánta gasolina le quedó en el tanque al final del viaje?

En las respuestas, el 85% de los estudiantes de Singapur, lo respondieron bien. En cambio, solamente un 35% de los de Estados Unidos acertó. Comenta el estudio que, para resolver este problema, se requiere el uso de pensamiento lógico, el dominio de matemática básica y el conocimiento de decimales y fracciones. Primero tiene que definir el estudiante cuánta gasolina usó el carro y, después, cuánta le quedó en el tanque. Generalmente, apuntan los examinadores, los estudiantes de octavo grado tienen dificultad en resolver problemas de dos pasos, por la inhabilidad de tratar más de una condición o por su baja comprensión de lectura. En este caso,

los estudiantes aciertan en definir la cantidad de gasolina utilizada, pero no la que le queda al carro en el tanque.<sup>3</sup>

Otro problema típico fue como sigue:

La longitud de un rectángulo es 6 cm. y su perímetro es 16 cm. ¿Cuál es el área del rectángulo en centímetros cuadrados?

Comenta el estudio que estos conceptos de geometría y medida son fundamentales para las tareas de todos los ciudadanos en la vida diaria de la ciudad o el campo, lo mismo que para una amplia gama de carreras que tienen que ver con la ingeniería y la arquitectura. Igualmente, este problema se resuelve en dos pasos, primero, determinando el ancho del rectángulo y, en seguida, calculando su área, partiendo de la longitud. Los estudiantes debieron mostrar el proceso completo y explicar claramente su respuesta. En este caso, solamente un 22% de los estudiantes estadounidenses lo resolvieron bien, mientras el 86% de los de Singapur, acertaron.

También se llevó a cabo una serie de experimentos muy sencillos con materiales que estaban al alcance de todos los estudiantes en cualquier país, con el fin de determinar sus habilidades. Se diseñaron 12 actividades y se distribuyeron en 9 estaciones de trabajo, por las que iban rotando los es-



<sup>3</sup> TIMSS, *Voluntary National Tests*, en Internet.

DISTRIBUCIÓN EN COLOMBIA DEL RENDIMIENTO  
POR GRADO Y EDAD, COMPARATIVO POR NIVELES  
Y CON PAÍSES SELECCIONADOS<sup>8</sup>

<b>País-Estrato</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Edad</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Edad</b>	<b>Ciencias</b>	<b>Edad</b>	<b>Ciencias</b>	<b>Edad</b>
<b>Grado</b>	<b>8º</b>	<b>8º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>	<b>8º</b>	<b>8º</b>	<b>7º</b>	<b>7º</b>
Norte- C. Atlántico	370	15.6	353	14.5	399	15.6	370	14.5
Noroccidente	372	16.1	356	14.4	402	16.1	382	14.4
Centro-S. de Bogotá	393	15.3	376	14.2	422	15.3	401	14.2
Nororiente	431	15.1	413	14.1	442	15.1	414	14.1
Suroccidente	368	16.5	355	15.2	394	16.5	372	15.2
Educación pública	377	16.1	358	14.7	406	16.1	382	14.7
Educación privada	397	15.1	387	14.1	420	15.1	398	14.1
Jornada mañana	383	15.3	362	14.1	415	15.3	387	14.1
Jornada tarde	381	15.1	358	13.9	409	15.1	383	13.9
Jornada nocturna	365	18.1	356	16.9	392	18.1	374	16.9
Jornada única	396	16.1	388	14.7	413	16.1	396	14.7
Hombres	386	15.8	372	14.4	418	15.5	396	14.5
Mujeres	384	15.5	365	14.5	405	15.8	379	14.4
Colombia	385	15.7	369	14.5	411	15.7	387	14.5
Internacional	513	13.9	484	13.1	516	13.9	479	13.1
Japón	605	14.4	571	13.4	571	14.4	531	13.4
Francia	538	14.3	492	13.3	498	14.3	451	13.3
Canadá	527	14.1	494	13.1	531	14.1	499	13.1
Estados Unidos	500	14.2	476	13.2	534	14.2	508	13.2
Alemania	509	14.8	484	13.8	531	14.8	499	13.8
Tailandia	522	14.3	495	13.5	525	14.3	493	13.5
Kuwait	392	15.3			430	15.3		

tudiantes, de tal manera que todos pasaran por 3 estaciones de trabajo. Unas actividades eran cortas y otras largas, tanto en matemáticas como en ciencias. Las actividades fueron: pulso, dados, imanes, calculadora, sombras, pilas, doblando y cortando, banda elástica, empaquetamiento, soluciones, doblando la esquina, plastilina. Por ejemplo, en un esquema de rotación se incluyeron el pulso y los dados con los imanes y la calculadora, más la banda elástica. Y así con los demás.<sup>4</sup>

En la actividad del dado en matemáticas, los alumnos investigaron la probabilidad, aplicando un algoritmo, de algunos resultados, lanzando un dado varias veces, y registraron sus resultados. Se observaron patrones en los datos y se pidieron explicaciones en términos de probabilidades de los patrones que resultaban.<sup>5</sup> En la actividad de la pila en ciencias, se suministró una linterna y 4 pilas, dos en buenas condiciones de carga y dos pilas descargadas. Los alumnos tenían que desarrollar una estrategia para determinar el estado de carga de cada una de las pilas y justificar su respuesta demostrando que entendían los principios básicos de un circuito eléctrico.<sup>6</sup>

Pero así mismo se plantearon actividades combinadas de ciencias y matemáticas. En las sombras, se dispuso de una linterna que proyectara su luz a una pantalla o pared separada unos 50 cm y una tarjeta de cartón de 5 x 5 cm. que se interponía entre la linterna y la pantalla perpendicularmente al haz de luz para producir una sombra nítida en la pantalla. Los alumnos experimentaron varias posiciones y efectuaron sus mediciones para

descubrir y predecir las posiciones relativas a la fuente luminosa, la tarjeta y la pantalla para producir una sombra del doble tamaño que la tarjeta. La actividad requiere tener claro conceptos de ciencias sobre la propagación de la luz, la formación de sombras y conceptos geométricos de triángulos semejantes y proporciones.<sup>7</sup>

Para cada uno de los temas arriba señalados se fijaron unas preguntas y se obtuvieron unos resultados con un puntaje general. Tanto para matemáticas como para ciencias, se obtuvo un porcentaje promedio de rendimiento por país y además de fijó el porcentaje de respuestas correctas. En esta forma, se determinó un puntaje de matemáticas, otro de ciencias, separado para cada uno de los temas y, de ahí, se concluyó en el puntaje final.

Además del resultado general del país, Colombia fue dividido en varios niveles, según el calendario (A ó B), región geográfica, tipo de colegio (privado o público) y jornada escolar (mañana, tarde, noche, única). El país fue dividido en cinco regiones, a saber: Norte, Noroccidente, Centro, Nororiente y Suroccidente.



Este cuadro es muy diciente. Japón superó el promedio internacional en 92 puntos para matemáticas y en 65 puntos para ciencias. Pero en matemáticas obtuvo 105 puntos más que Estados Unidos y 96 más que Alemania. Este resultado significó un desastre para los estadounidenses y los alemanes. Pero, no solamente eso, un país subdesa-

<sup>4</sup> Díaz, *op. cit.*, p. 68.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 68.

rollado como Tailandia quedó por encima de Alemania y de Estados Unidos en lo que respecta a matemáticas y en ciencias superó a Francia. Habiendo ocupado Alemania en matemáticas el puesto 23, no la separaron sino 9 puntos de Estados Unidos, que ocupó el puesto 28. Los dos están muy mal. Se justifica el llamado del gobierno estadounidense a alcanzar estándares de excelencia académica en la educación del siglo XXI.

Estados Unidos, Francia y Alemania declararon en emergencia su educación, ante resultados tan desastrosos. Por eso es interesante compararlos con Colombia. En matemáticas, la diferencia con Estados Unidos es de 113 puntos, con Francia de 153 y con Alemania de 124. En ciencias, la distancia con Estados Unidos es de 123 puntos, con Francia de 87 y con Alemania de 120. En cada uno de esos países se diseñó una estrategia para mejorar el rendimiento académico. En Colombia el ministro de Educación, Jaime Niño Díez, se presentó en la televisión a anunciarle a los estudiantes de bachillerato que iban a ser felices en las escuelas, porque no iba a volver a haber exámenes y porque ya no iban a perder ningún grado. El contraste es abismal. Mientras la reacción en los tres países se dirige a mejorar la calidad, en Colombia se orienta a profundizar más aún las desastrosas consecuencias de la promoción automática y la falta de exigencia en las instituciones educativas.

A primera vista, resaltan varios datos de gran importancia. Al comparar los resultados de octavo grado, Colombia quedó a 128 puntos de diferencia del promedio internacional en ma-

temáticas y a 105 en ciencias. Es una distancia enorme. Pero es mayor la disparidad —225 puntos en matemáticas y 160 en ciencias— que separa el país de Japón. Aunque las distancias son menores en ciencias que en matemáticas, Colombia no mejoró su penúltimo puesto en ciencias. Es interesante notar que el puntaje de los colegios privados de Colombia no supera sino a Kuwait en matemáticas, es decir, que tomados por aparte, no ganan sino un puesto, pero en ciencias quedan en el penúltimo, igual que en el puntaje general. Lo que quiere decir que el problema no es de la educación pública, sino de toda la educación, pública y privada.

Si bien las distancias entre la educación colombiana y la internacional son inmensas, las diferencias entre la educación pública y la privada en el país no resultó tan notoria: 20 puntos en matemáticas y solamente 14 en ciencias. Pero, lo que es de resaltar, es que la jornada única supera en muy pocos puntos a los de la doble jornada, 13 puntos escasos a la jornada de la mañana en matemáticas y 15 a la de la tarde. Resulta interesante y de necesario análisis, el resultado de que la jornada de la mañana supere a la jornada única en ciencias y no en matemáticas. Ahora bien, la diferencia entre mujeres y hombres es mínima, dos puntos en matemáticas y trece en ciencias.

Por regiones, el nororiente del país superó a las demás en matemática y ciencias, con 431 puntos en matemáticas y 442 en ciencias. Y quedó en el peor lugar el suroccidente a muy poca distancia de la Costa Atlántica, solamente, casi al nivel de Sudá-

frica, que obtuvo el último puesto en el puntaje general. Es interesante tener en cuenta que las mayores edades de todo el estudio, se presentaron en el noroccidente y suroccidente de Colombia, con 16.5 y 16.1 años de edad.

Este es un estudio en el que debe profundizarse. Colombia no se ha preguntado la razón de su penúltimo puesto y de puntajes tan bajos. En el momento de iniciarse el estudio no había entrado en vigencia la Ley General de Educación y sus resultados no se prestaban todavía para ser objeto de estudio. Esto quiere decir que regía en el país un currículo único, obligatorio y uniforme. Al introducirse la autonomía escolar con la Ley General de Educación se establece una flexibilidad muy amplia en la elaboración del currículo, limitada por los parámetros generales de la norma y de unos lineamientos generales que debe definir el Ministerio de Educación.

La revista *Educación y Cultura* se propone afrontar un debate en torno a este tema, es decir, a las razones de estándares tan bajos en matemáticas y ciencias. Y seguirá publicando más detalles sobre los resultados ya más directamente en cada una de las dos disciplinas en los números venideros □

<sup>8</sup> *Ibid.* Elaborado sobre la base de varios de los cuadros que suministra el resumen del estudio, pp. 73-95.

# La enseñanza de la aritmética en primaria

Margarita María Niño Torres

Universidad Libre - Socorro

## Resumen

Ante la incapacidad de la mayor parte de los niños colombianos de las escuelas públicas, en particular de las escuelas rurales, para aplicar las operaciones básicas de la aritmética a la solución de problemas, se diseñó una metodología fundamentada en la teoría piagetiana de las Etapas del Desarrollo de la Inteligencia y se aplicó en varias escuelas, simultáneamente a niños de 3º, 4º y 5º de primaria.

Desde marzo hasta octubre de 1997 se trabajó en cuatro escuelas rurales induciendo a los niños de 3º, 4º y 5º por medio de talleres escritos a que interactuaran con objetos concretos consistentes en fichas de juegos, tapas de gaseosa, pequeñas piedras, granos, etc..., que tenían siempre disponibles, dentro de un plan estructurado de refuerzo de la igualdad y de las cuatro operaciones con números enteros positivos.

Al comienzo y al final del año se aplicó una prueba de conocimientos generales de aritmética preparada para 3º por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación del MEN y se compararon mediante pruebas las diferencias entre los grupos que recibieron el refuerzo constructivista y otros grupos semejantes que no lo recibieron.

## Resultados

Los resultados dieron una gran ventaja a los niños de 3º y 4º que recibieron este refuerzo sobre los que no lo recibieron.

Al comparar las calificaciones finales de los niños de los grupos que no recibieron el refuerzo se observa con asombro que al finalizar el año los de 5º no están significativamente mejor que los de 3º. Parece como si hubieran perdido dos años más de estudio que tienen, al menos en el campo de la aritmética, pues no es factible que hayan progresado en otros conocimientos matemáticos como las fracciones, la regla de tres, las áreas y volúmenes de figuras geométricas, sin dominar las operaciones básicas, sobre todo la resta y la división.

Los grupos que recibieron el refuerzo constructivista son equivalentes en los aspectos económicos, sociales y culturales a los que se tomaron como grupos de control. Los hace diferentes, además de haber recibido la metodología objeto de investigación, el

interés inicial que manifestaron las maestras de tres de esas cuatro escuelas en que tal investigación se realizara en su centro de trabajo, respuesta que no fue igual en otras concentraciones escolares a las que se propuso la participación.

Este detalle, siendo al comienzo de la investigación la única variable diferente de los grupos,



tiene que estar forzosamente en el origen de las mejores condiciones que mostraron los niños de los grupos experimentales al responder la prueba del MEN en su primera aplicación, según se puede ver en las gráficas de resultados iniciales. Ver Gráficas 1 y 2.

De todos modos, aunque en mejores condiciones que los otros grupos, los grupos experimentales tuvieron malas calificaciones iniciales, sobre todo en división y solución de problemas, en todos los grados.

En la segunda aplicación de la prueba general los resultados de los grupos de control mejoraron pero manteniendo deficiencias muy grandes. Casi no hay diferencia entre los tres grados en suma (bien), resta (mal) y división (pésimo), y es muy poca la diferencia en multiplicación (regular). Ver Gráficas 3 y 4.

En multiplicación los de 5º de control están peor que los de 3º y 4º. Solamente en solución de problemas es notoria la mejor situación de los de 5º.

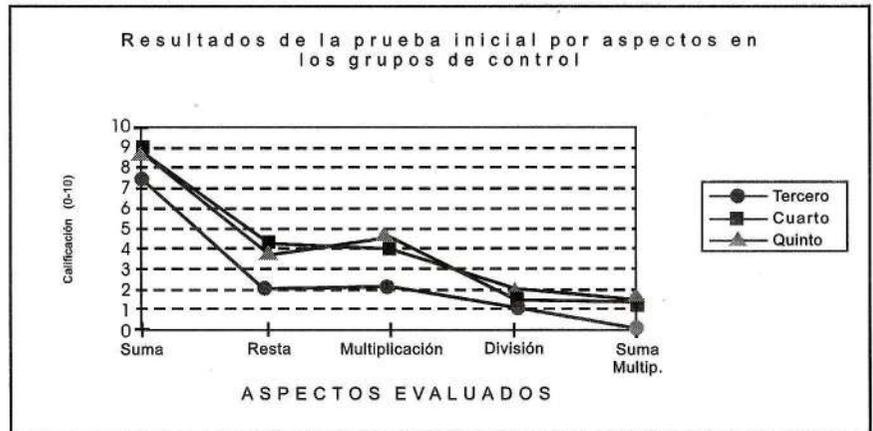
En los grupos experimentales, después de recibir la metodología, todos los niños mejoraron y lo hicieron de manera uniforme en las cuatro operaciones. Ya no aparece tan bajo el punto de la resta ni el de la división.

El aspecto de los problemas de suma y multiplicación es intrigante. Los niños de 5º del grupo experimental que están por debajo de los otros en las operaciones, van a la cabeza en los problemas. Este hecho, junto con la situación similar en los grupos de control hace pensar en que la variable «edad» interviene en la capacidad para resolver problemas que involucren más de una operación. Los niños de 3º y 4º

en su mayoría están todavía en el estadio de las operaciones concretas y como tales solamente resuelven y comprueban una operación cada vez: no han llegado al punto en el cual pueden desprenderse de lo concreto, creer en las operaciones sin verlas y planificar una sucesión de pasos para llegar a la solución total del problema.

Los problemas de suma y multiplicación de la prueba son muy simples, todos tres del estilo siguiente: con una lista de precios (todos menores de 100 monedas), averiguar el costo de tres

Gráfica 1



Gráfica 2

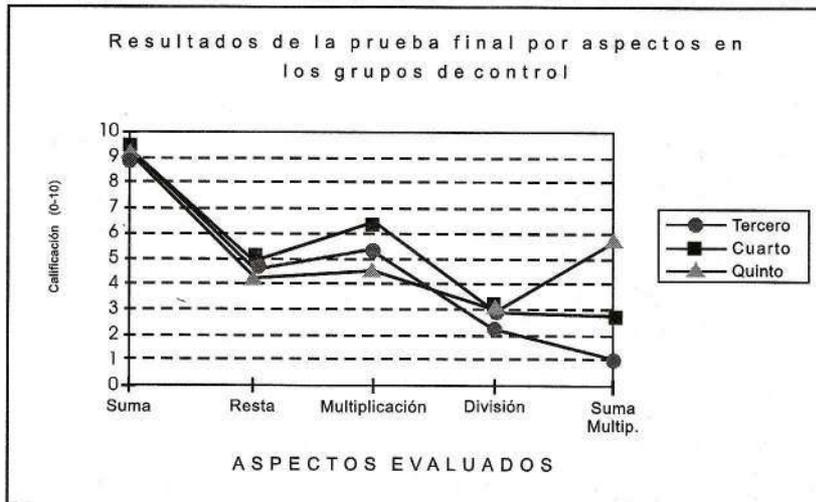


objetos de un precio y cinco de otro.

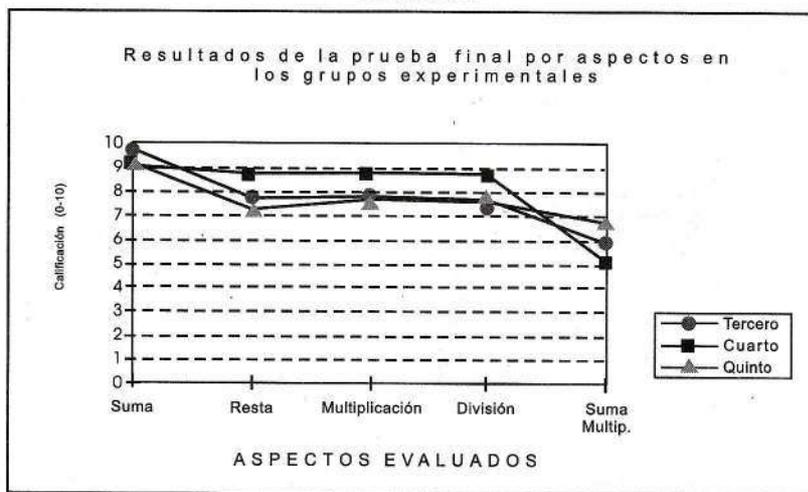
En los talleres de la metodología los niños desde 3º resolvieron bien muchos problemas más complejos que cualquiera de los que plantea la prueba, pero guiados con preguntas cada una de las cuales pedía al niño fijar su atención en una sola operación o en un solo aspecto, de modo que todos los pasos fueron muy fáciles y al final él obtenía la solución sin percibir la complejidad del enunciado.

Es de esperarse que este mejor desempeño en las operacio-

Gráfica 3



Gráfica 4



nes particulares logrados desde 3º, produzca en 5º un verdadero salto hacia el manejo y combinación lógica de conceptos para producir nuevos conocimientos ya desligados de la comprobación de carácter concreto.

### Principales hallazgos

El trabajo investigativo ha puesto en evidencia aspectos en el desarrollo de las capacidades de los niños que pasan por alto en muchas ocasiones. Los principales fueron:

Dar al niño un material sobre el cual pueda entrar directamen-

te a trabajar y contestar, no es sólo un alivio sino un motivo de excitación y motivación hacia el trabajo que se le presenta como algo intrigante y no aburrido. Si se considera lo que significa para un niño entre los ocho y los diez años, que apenas comienza a aproximarse al lenguaje escrito, el esfuerzo de tener que copiar sin entender, atendiendo solamente a la fonética para que no se le queden palabras sin consignar, luego descifrar sus propias letras muchas veces incomprensibles, leer tratando de descubrir el sentido encerrado en esas palabras y fi-

nalmente ejecutar lo que piden o pensar en vías de solución si se trata de un problema, se puede comprender por qué el niño gana en ánimo y entusiasmo cuando puede empezar directamente la tarea de entender lo que dicen las instrucciones de un taller y a desarrollarlas en forma inmediata.

El rendimiento en el área de matemáticas del escolar en estos años crece mucho si se le releva del trabajo de copiar. Por esta razón es ideal disponer de materiales impresos suficientes para todos, con espacios en blanco para las operaciones y respuestas del niño.

El niño durante el tercer grado no es capaz de leer comprensivamente más de un renglón. Al pasar de línea le es prácticamente imposible mantener el sentido de lo que lee. El espera que la oración termine al terminar el renglón y si esto no sucede, pierde por completo toda relación entre el contenido expresado por la lectura y las palabras escritas. Por lo tanto, si no se le pueden dar todas las instrucciones del taller de forma que pueda leerlas en un solo recorrido, es necesario ayudarlo a comprender lo que dicen. Lo mejor es darles instrucciones cortas y presionarlos suavemente para que expresen el sentido de lo que leen y luego lo ejecuten. Esta práctica les ayuda a hacerse autónomos en el desarrollo de los talleres.

En tercer grado los niños pueden comprender muy bien las cuatro operaciones, representarlas con objetos sin equivocarse (una cada vez) y apoyarse en esas representaciones, para encontrar el resultado, como cuando no recuerdan cuánto es  $7 \times 6$  y en

su lugar hacen un rectángulo de siete filas con seis tapas (o con seis rueditas si lo pintan en el cuaderno) en cada fila y luego cuentan el número de tapas o de ruedas, distinguir cuál es la operación que corresponde a una determinada situación como la identificación de la división siempre que hay algo para repartir por igual..., etc. Esta posibilidad se debe explotar al máximo, presentándoles muchos casos de situaciones semejantes y diferentes para que descubran y ejecuten la operación que allí se presenta.

Sin embargo, no pasa lo mismo con problemas de dos operaciones: los niños de 3º no pueden hacer un plan: primero una operación, después otra. Ellos realizan y comprueban una sola cosa cada vez. Si el profesor después del enunciado del problema guía al niño con preguntas de manera que para contestar a cada una de esas preguntas solamente tenga que hacer como máximo una operación, o descubrir una situación y relacionarla con una operación, entonces paso a paso lo lleva a resolver el problema entero. Solamente hacia el quinto grado ya están listos para hacer ellos mismos el plan de solución del problema, realizarlo y comprobar los resultados.

Consecuencia de esto es que no se debe obligar a los niños de tercer grado y hasta que no esté claro que ya han superado la etapa de las operaciones concretas y han comenzado a «crear» en que las operaciones pueden llevarlo al resultado concreto, a resolver problemas que necesiten



más de una operación si no se les dan preguntas de guía.

Si los problemas se pueden representar mediante objetos concretos, es más fácil que el niño mismo descubra la secuencia de las operaciones, que si tratan de asuntos que no son fácilmente asimilables a cosas. Por esta razón los problemas en tercer grado deben versar siempre sobre cosas concretas y simples como fichas, frutas, lápices, estampillas... que se reúnen, o que se pierden o reparten..., etc. En cuarto, después de que los alumnos sean prácticos en resolver este tipo de problemas, se puede pasar a otros cuyos contenidos sean más generales, graduando

con mucho tacto, los niveles de dificultad.

En la enseñanza tradicional las operaciones con mayor dificultad de aprendizaje por parte de los niños en todos los años de primaria son la resta y la división. El aprendizaje de que se trata aquí no se refiere únicamente a la forma de ejecutar la operación sino al significado de la misma, a la comprensión y relación entre cada situación y la operación que corresponde.

A los niños de quinto que estén atrasados en aritmética se les puede apoyar con ejercicios graduados que puedan hacer primero apoyándose en operaciones concretas y después de manera más independiente, «de cabeza» como ellos mismos decían cuando una pregunta del taller pedía que primero lo representaran con fichas. Es importante recordar que este último año de primaria puede ser el final de la educación formal de muchos niños

de las escuelas públicas y que es frustrante que salgan en el mismo nivel de capacidades y conocimientos que tuvieron al final del tercer grado.

Los maestros sienten presión por cubrir muchos puntos que contiene cada programa y sin saberlo sacrifican el desarrollo de las capacidades del niño a las exigencias de memorización y de ejecución, en la forma de tareas, de grandes cantidades de trabajo no significativo para él.

## Conclusiones

Es necesario tratar de producir el material escrito que necesitan los niños de primaria, al

menos para las clases en donde se pretende que aprendan los conocimientos fundamentales de la matemática.

Las instrucciones escritas que se den a niños de 2º y 3º de primaria deben ser cortas; si no lo son, es necesario explicárselas.

En el tercer grado de la educación básica el niño puede aprender con toda claridad las cuatro operaciones y ligar cada una de ellas con las circunstancias y situaciones de la vida real en la cual está presente.

En el tercer grado y también en el cuarto, los niños no tienen aún la capacidad de organizar más de una operación para resolver problemas con algún grado de complejidad. Es necesario ayudarlos con preguntas escalo-

nadas para que vayan aprendiendo a enfrentarlos y resolverlos.

En la enseñanza actual, los niños de 5º grado salen de la primaria con los conocimientos de aritmética que adquirieron en tercer grado: no saben aplicar la resta ni la división, pero tienen cierta capacidad para resolver problemas fáciles de suma y multiplicación.

Se puede presumir que todos los otros temas que los maestros enseñan, solamente son aprendidos de memoria, para el momento de la evaluación, porque sin comprensión de las operaciones básicas es imposible el progreso real en el conocimiento de las fracciones, de los decimales y de los demás tópicos que encierran los programas.

De nuevo es importantísimo recalcar la necesidad de fijar la atención de los educadores e investigadores pedagógicos en el niño de 5º grado de las escuelas públicas. Ese niño que fracasa con tanta frecuencia al pasar a colegios de secundaria o que ingresa a la vida de trabajador menor de edad sin salario completo ni prestaciones y lo peor de todo, sin desarrollo mental ni conocimientos básicos suficientes para que pueda transformar su mundo en algo mejor, recrear su trabajo por rústico que sea, encontrar proporciones, semejanzas, simetrías, equilibrios... llegar a soñar, sentir un poco la poesía que encierra la naturaleza y que le puede dar una alegría interior de carácter más elevado



## TELEREVISTA DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES (NUEVA EPOCA)

SE TRANSMITE TODOS LOS DOMINGOS DE 8:00 A 8:30 A.M. POR EL CANAL "A"

SINTONÍCELO Y **ENCUENTRO** ALLÍ LA INFORMACIÓN Y COMENTARIOS SOBRE  
LOS MÁS IMPORTANTES TEMAS SINDICALES, PEDAGÓGICOS, CIENTÍFICOS, CULTURALES.

**MAYORES INFORMES EN:** SECRETARÍA  
DE PRENSA Y COMUNICACIONES DE **FECODE**  
TELÉFONO 3381711  
CELULAR 033-3361610-FAX 2853245

# Evaluación y mejora de la calidad educativa

## ¿Para qué evaluar?

María Antonia Casanova\*

### La mala imagen de la evaluación

Hay que comenzar reconociendo que la evaluación aplicada en el ámbito educativo no goza de buena imagen, «está bajo sospecha» por la utilización que habitualmente se hace de ella. Y también es preciso afirmar que las cosas no ocurren por casualidad, sino que cualquier resultado es consecuencia de un proceso, lo cual conduce a pensar que debe haber causas que justifiquen la postura actual, muy general, adoptada ante la evaluación.

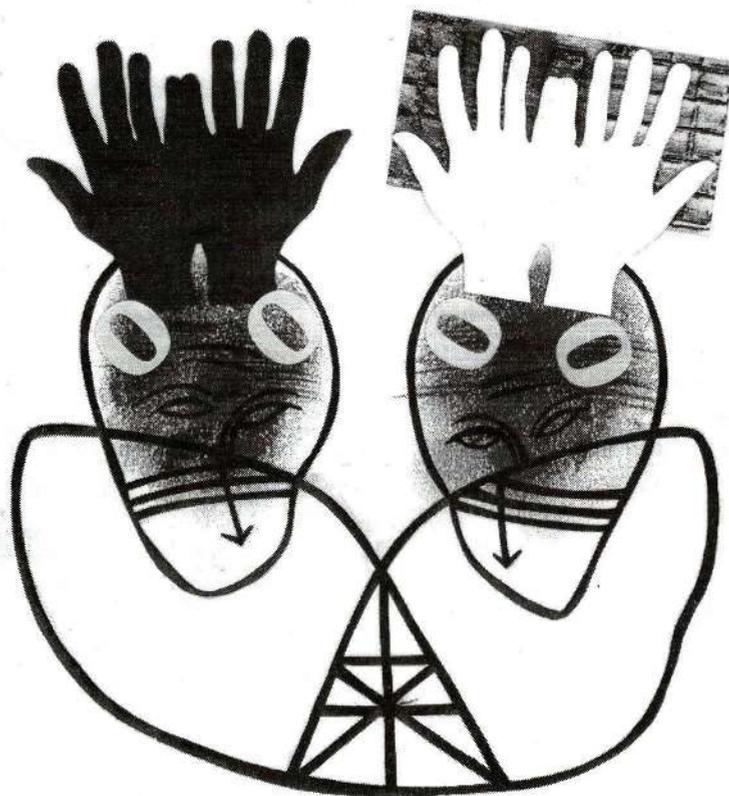
Podrían resumirse estas causas en las siguientes:

1. *La investigación evaluativa y los centros docentes marchan por caminos paralelos:* con mucha frecuencia, los investigadores y los profesores universitarios se han dirigido a las escuelas para realizar sus estudios evaluativos o de otros tipos, solicitando ayuda de los maestros y maestras para tomar los datos que precisaban. Una vez «usada» la escuela, llevan a cabo la investigación, hacen sus publicaciones y la escuela no se entera de

lo averiguado acerca de su situación. Es decir, el profesorado no siente como positiva la colaboración en estos estudios, porque no cumplen función alguna para el centro, ni formativa ni informativa, al menos. Tras estas experiencias, los maestros se desilusionan de la eficacia de las evaluaciones y no se prestan para efectuarlas.

2. *La evaluación se sitúa en el momento final de las actuaciones:* cuando se evalúa suele hacerse con objeto de comprobar los resultados obtenidos; esto lleva a que,

cuando se ponen de manifiesto los mismos, la situación ya no tiene remedio. Si se espera al final



\* Licenciada en pedagogía, subdirectora general de Educación Especial y de Atención a la Diversidad, en la Dirección General de Centros Educativos del Ministerio de Educación y Cultura de España. Experta en diseño curricular y evaluación, temáticas sobre las que imparte cursos de formación para profesorado y equipos directivos. Autora, entre otras publicaciones, del *Manual de evaluación educativa*, Madrid, La Muralla, 1995; 2ª edición, 1997; 3ª edición, 1998 (México, 20.000 ejemplares.); 4ª edición, 1998 (México, 25.000 ejemplares); 5ª edición, 1999.

de un proceso para conocer qué ha ocurrido, difícilmente se aprovecha el conjunto de virtualidades que posee la evaluación. Solamente se utiliza una: su función sumativa o verificadora, que da cuenta del punto al que se ha llegado, pero que ya no permite mejorarlo. Este planteamiento resulta bastante deprimente, porque el evaluador poco puede hacer cuando conoce los objetivos no alcanzados. Por otro lado, como casi siempre lo que importa socialmente en la educación es que el alumnado «apruebe» y eso se consigue mediante la aplicación de exámenes finales, todo el proceso de enseñanza y aprendizaje queda condicionado por el método de evaluación que se aplica; o sea, que profesores, familias, alumnos, etc., dedican todos sus esfuerzos a que el alumno apruebe, dejando de lado la meta real de la enseñanza, que es que aprenda. El alumnado, así, aprende a aprobar en vez de aprender a aprender, fórmula que pondría en sus manos la clave de la educación permanente, imprescindible en una sociedad que avanza en todos los campos a velocidades impensables en otros tiempos.

3. *La evaluación destaca lo negativo:* además del comentario anterior, cuando se evalúa al final de un proceso raramente se destaca lo positivo, sino que suele ponerse de manifiesto lo negativo, entendiendo la evaluación como medio para corregir los fallos habidos. Ciertamente para eso sirve la evaluación, pero no sólo. También es imprescindible evaluar lo positivo, de manera

que los protagonistas de los procesos educativos dispongan de información sobre lo que funciona bien, y puedan generalizarlo a otros ámbitos, tanto en su programación de la enseñanza, como en los estilos de aprender del alumnado o en el modo de gestión y funcionamiento de los centros. El movimiento de escuelas eficaces justamente lo que extrae de sus evaluaciones son los elementos del centro que funcionan bien y que coinciden con otros, para concluir que esos elementos constituyen factores esenciales de calidad educativa.

4. *La evaluación homogénea, no atiende a la diversidad:* las pruebas de evaluación iguales para todos obligan a ajustarse al conjunto de alumnos y centros a un nivel uniforme de consecución de objetivos. Esto significa que si un centro parte de una situación de desventaja, siempre quedará el último en las evalua-

ciones externas y generales; es decir, se hunde más el centro que más necesita de estímulos para salir adelante. La clasificación perjudica el trabajo que esté realizando, que posiblemente es muy bueno y que debería tenerse en cuenta antes de evaluar, considerando las circunstancias en que se lleva a cabo. Si entramos en el aula, un examen igual para todos y de carácter sumativo implica que el alumno con necesidades educativas especiales de cualquier tipo (personales, sociales, transitorias...) nunca va a llegar a los resultados previstos, aunque haya avanzado muy bien en función de sus posibilida-

des; igualmente, un alumno con altas capacidades se desentiende del sistema, porque sabe que tiene conseguido lo que van a exigirle mucho antes que sus compañeros; se aburre y se «autoexcluye» en muchos casos, obteniendo aprendizajes inferiores a los comunes. En definitiva, muchos alumnos quedan marginados del sistema durante su educación obligatoria, «gracias» al modelo de evaluación que se utiliza.

5. *Existe poca tradición evaluativa:* en el área de países iberoamericanos no es habitual practicar sistemáticamente la evaluación de centros, como eje de funcionamiento de los sistemas. Ni tampoco es frecuente la evaluación del conjunto del propio sistema. Es ahora cuando se está comenzando a realizar evaluaciones globales, que esperemos favorezca la mejora y no sirvan exclusivamente para competir y eliminar más aún a los sectores desfavorecidos.



## **Evaluar para mejorar**

Ahora bien, si la evaluación estuviera abocada a utilizarse como antes indico, sería preferible no evaluar. No obstante, estoy convencida de que evaluar resulta imprescindible si se quiere mejorar la educación. Algo deberá cambiar para conseguirlo.

Los avances en los estudios sobre evaluación permiten asegurar que es posible utilizarla de otro modo y con otras finalidades. Además de la función sumativa de la evaluación (válida para ciertos fines), también es posible practicar la evaluación formativa, que sirve para evaluar procesos desde que éstos comienzan, ofrece información permanente acerca de cómo transcurren y, por lo tanto, permite realizar las modificaciones oportunas del mismo para que se reconduzca de modo continuo y favorezca la llegada a la meta de la mayor parte de los participantes en la «carrera». No es suficiente utilizar la evaluación para comprobar: hay que aplicarla para mejorar.

## **Evaluación formativa y sumativa**

### **Evaluación formativa**

Es aplicable a la evaluación de procesos.

Se debe incorporar al mismo proceso de funcionamiento como un elemento integrante del mismo.

Su finalidad es la mejora del proceso evaluado.

Permite tomar medidas de carácter inmediato.

### **Evaluación sumativa**

Es aplicable a la evaluación de productos terminados.

Se sitúa puntualmente al final de un proceso, cuando éste se considera acabado.

Su finalidad es determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y valorar positiva o negativamente el producto evaluado.

Permite tomar medidas a medio y largo plazo. (Tomado de Casanova, María Antonia, *Manual de evaluación educativa*, Madrid, La Muralla, 1999, 5ª edición, p. 72).

Si centramos la evaluación en los procesos de aprendizaje, es válida para conocer el punto de partida de cada alumno y adaptar, de esta forma, el proceso de enseñanza a las posibilidades de cada uno (hay que adecuar el sistema al alumno, no el alumno al sistema); al aplicarse continuamente, permite ajustar día a día el modelo de enseñanza previsto al estilo o ritmo de aprendizaje, favoreciendo, como digo, esa llegada a la meta por diferentes caminos. Es un modelo que respeta la diversidad del alumnado y favorece su avance progresivo. Siempre los resultados serán mejores si cuidamos el proceso que si llegamos al final sin conocer lo que ha ocurrido por el camino (recomiendo la lectura del poema «Itaca», de K. P. Kavafis: *Poemas*, Barcelona, Seis Barral, 1994).

Si nos referimos a la evaluación del centro (lo que implica evaluar todos sus componentes: directivos, profesorado, relaciones con las familias, metodología común, evaluación aplicada, utilización de recursos, instalaciones, etc.), el planteamiento es similar. Hay que conocer el punto de partida para comenzar a caminar y avanzar paso a paso hacia situaciones mejores. No importa cuál sea la situación inicial: hay que conocer-

la y contar con ella para mejorarla. No es posible dar saltos en el vacío. No se dan, de hecho. Si se pretende pasar de una posición de desastre a otra magnífica, debe trazarse una vía que enlace la una con la otra. Es invariable el paso automático. Y para conocer las propias posibilidades y limitaciones, controlar el proceso sabiendo cómo evoluciona y tomar las medidas necesarias en cada momento (reforzando lo positivo y corrigiendo lo negativo), resulta imprescindible aplicar la evaluación continua y formativa. Con los datos que obtengamos mediante ella, dispondremos de una base sólida y fiable en la que apoyar las decisiones. Hacerlo de otro modo supone confiarse al azar y, por ello, no conduce a nada positivo: se queman muchos esfuerzos y muchas ilusiones de los profesionales dedicados a la enseñanza.

He citado al profesorado como objeto de la evaluación, y quiero destacarlo. Si hay que evaluar para mejorar, los maestros y maestras deben estar inmersos en ese proceso para superarse en su labor docente. La reflexión sobre la propia práctica (investigación-acción, individual o grupal) es la vía para elevar el nivel de calidad en la enseñanza.

## **Evaluación interna y externa**

Lógicamente, en cualquiera de estos casos me estoy refiriendo a evaluaciones que deben hacer los maestros y profesores de las escuelas o instituciones educativas en general (y las familias u otro personal o profesionales, si su participación se considera oportuna). Evaluaciones internas del centro, para que la dirección y el equipo

de profesores adopten las medidas de mejora y aumenten la calidad educativa que, en definitiva, es lo que se pretende y lo que exige la sociedad.

¿Y las evaluaciones externas? ¿Son positivas o resultan inútiles? Creo que evaluación interna y externa deben ser complementarias. Cada una tiene sus ventajas e inconvenientes, sin duda, pero se trataría de aprovechar lo positivo de ambas.

La evaluación externa es realizada por profesionales ajenos a las decisiones que se toman en el centro, por lo cual es más distante, puede ser más objetiva y proponer decisiones que difícilmente se toman desde el propio centro. Ahora bien, es interesante que cuando se efectúe una evaluación externa, la escuela disponga ya de datos sobre cómo es su funcionamiento, de manera que puedan contrastar y comentar con los evaluadores externos. Ahí está la riqueza que puede ofrecer la realización de evaluaciones de varios tipos: la puesta en común y la adopción de acuerdos para el futuro, asumidos por todos, que constituya el camino para llegar a formular un equipo sólido que asuma la responsabilidad del trabajo en educación.

Si se hace evaluación externa del profesorado, conviene advertir que debe existir una transparencia total en los procesos: el maestro/a debe conocer quién le va a evaluar, cómo, para qué, quién conocerá la información obtenida y con qué fines se usará, etc. Y lo más importante: los compromisos asumidos deben cumplirse. Ética y evaluación deben caminar



**Si se hace evaluación externa del profesorado, conviene advertir que debe existir una transparencia total en los procesos: el maestro/a debe conocer quién le va a evaluar, cómo, para qué, quién conocerá la información obtenida y con qué fines se usará, etc. Y lo más importante: los compromisos asumidos deben cumplirse. Ética y evaluación deben caminar siempre juntas.**

siempre juntas. Recalco estos puntos en relación con la evaluación del profesorado, pero, como es evidente, la negociación previa a la evaluación institucional constituye un paso fundamental para encauzarla adecuadamente y llegar a las metas previstas.

### **La autonomía del centro como elemento de calidad**

Me he referido a la evaluación interna del centro considerando

que supone un requisito importante —si no decisivo— para mejorar día a día el funcionamiento del mismo y, por lo tanto, el rendimiento de su alumnado y la calidad educativa general que ofrece a la sociedad.

Pero, como es obvio, si un equipo de profesionales debe evaluar internamente el centro docente, tiene que disponer de un margen de autonomía institucional que se lo permita. Es decir, la administración y la sociedad han de confiar en la profesionalidad de los docentes y directivos para gestionar el centro, de manera que la calidad educativa pueda llegar a ser una realidad en nuestro entorno.

Las sociedades democráticas implica, explícitamente, el respeto a las diferencias de las personas, ya provengan éstas de su cultura de origen, de su lengua, de su ideología, de sus formas de ser particulares, etc. Esas personas (o personitas todavía) diversas constituyen el alumnado que forma e instruye un centro escolar. Si el curriculum, la organización, el gobierno del centro..., vienen dados de modo uniforme —igual para todos— por parte de la legislación educativa, se hace imposible que esa institución ofrezca las respuestas adecuadas a su población escolar, es decir, resulta invariable la atención a la diversidad. Para que cada centro organice su curriculum y funcionamiento adecuados, debe disponer de un margen de autonomía suficiente que se lo permita. La autonomía es, por tanto, una condición previa a los planteamientos evaluativos que estamos proponiendo. También lo es, lógicamente, para realizar

las adecuaciones curriculares pertinentes en función de las necesidades de su contexto y sus escolares<sup>1</sup>.

Si se parte del principio de autonomía escolar, será viable la autoevaluación institucional y, en consecuencia, la toma de decisiones inmediata para la mejora continuada de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de los mecanismos de gestión y funcionamiento de los centros.

De hecho, en el *Primer estudio internacional comparativo* (1998) elaborado por la Unesco a través de su Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, cuando se refiere a los datos en torno a su quinto planteamiento: «¿Bajo qué condiciones se han producido los aprendizajes?», da cuenta de la autonomía de las escuelas como variante significativa para la obtención de mejores resultados en su alumnado. Parece evidente que el poder decidir las opciones precisas en momentos clave, sin esperar a que otros las tomen después de un tiempo con valor inestimable para su mejor solución, constituye un factor significativo en la consecución de la calidad educativa deseada.

No obstante, quiero insistir en un punto: cuanta más autonomía tiene un centro, más necesaria es la evaluación. De lo contrario, se correría el riesgo de caer en el caos. Es más necesaria la evaluación interna y también la externa. La primera, porque los profesionales del centro necesitan saber qué calidad de enseñanza están ofreciendo y si los resultados que obtienen son los que pensaban (en base a esta información, se toman decisiones inmediatas); la segunda, porque

se requiere una referencia global para situar el sistema educativo de una nación evitando los desequilibrios cualitativos graves, que pueden perjudicar a un sector de población importante (en base a esta información, la administración toma medidas a medio y largo plazo).

### Evaluación y calidad

Tras estas breves reflexiones, cabe deducir que será difícil alcanzar los niveles de calidad deseables para la educación del siglo futuro, si las decisiones que se toman no están basadas en datos fiables y válidos, obtenidos consecuentemente a través de procesos rigurosos de evaluación continuos y formativos, complementados, en su caso, por evaluaciones externas que enriquezcan los anteriores.

Evaluación y calidad son opciones que van unidas. La calidad de los sistemas pasa, obligadamente, por la evaluación. Por una evaluación al servicio de la educación (sin invertir los términos) que permita ofrecer res-

puestas adecuadas a la diversidad del alumnado y que sea realizada por cada institución escolar, lo que implica un grado suficiente de autonomía por parte de ésta. Si las citadas condiciones se cumplen, no sólo se ganará en calidad, sino también en equidad, ya que se hará realidad la igualdad de oportunidades educativas para todos. *Autonomía, evaluación, diversidad... derivarán en equidad social y en calidad educativa.*

¿Qué calidad, puede preguntarse? Este interrogante queda en el aire para que los equipos de profesionales de la educación se lo planteen y lo respondan □

1. No digo total, porque eso implicaría que las enseñanzas pudieran ser tan diferenciadas que no se garantizaría la igualdad de oportunidades educativas a todos los ciudadanos de una nación, en función de su lugar de residencia. Por otro lado, supondría la coexistencia de distintos sistemas educativos en el mismo país y parece razonable que las bases educativas que avalen la educación de calidad sean equivalentes para todos, aunque luego se diversifiquen durante su desarrollo en función de las necesidades de cada zona o cada población.

### Estos son nuestros servicios ¡utilícelos!

- Servicio de correo ordinario • Servicio de correo certificado • Servicio de certificado especial • Servicio encomiendas aseguradas • Servicio cartas aseguradas • Servicio de filatelia • Servicio de giros • Servicio electrónico burofax • Servicio internacional APR/SAL • Servicio CORRA • Servicio respuesta comercial • Servicio tarifa postal reducida • Servicios especiales.



Adpostal

Teléfonos para quejas y reclamos 334 03 04 - 341 55 36 Bogotá

**Cuente con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia**

# Distribuidores y puntos de venta en el país de Educación y Cultura

<b>Apartadó</b> Victor Z. Merluck Cra. 96 N° 91-15 Tel.: 282401	Telefax: 925 569523 Barrio San Fernando	<b>Leticia</b> Jorge E. Picón Acuña Calle 12 N° 10-20	<b>Popayán</b> Edgar Gregorio Meneses Calle 7 N° 6-30/6-40 L. 226 Centro Com. Luis Martín	Tel.: 2823049 Librería Viva Calle 18 N° 6-16 Tel.: 2824225
<b>Arauca</b> ASEDAR Calle 19 N° 22-74 Tel.: 52516	<b>Caramanta</b> María E. Alvarez B. I.D.E.M. Juan P. Gómez La Mansión Villanueva Cra. 42 N° 64-59 Tel.: 674362	<b>Libano</b> Carlos Alberto Reyes C. Calle 1ª B N° 3A-17 Tel.: 565011	<b>Quibdó</b> Feliciano Chaverra Calle 30 N° 9-23 Tel.: 71176	Víctor Beltrán y Rafael Beltrán Calle 76Bis N° 110-47 Int. 26 Tel.: 4354017
Yolanda Mariño Calle 22 N° 17-39 Tels.: 52690 - 52317	<b>Cartagena</b> Ismael Ortega Arrieta Barrio Santa Lucía Conjunto Residencial Santa Lucía Apto. 301 Tel.: 6631326	<b>Manizales</b> Piedad Graciela Dulce Cra. 25 N° 55B-150 INEM Tel.: 855598 ext. 28	Yenfa Omary Ledesma Cra. 16 N° 26-54 Int. B-4 Urbanización La Cohimbra Tel. 712264	<b>Santa Marta</b> EDUMAG César Osorio Cra. 22 N° 15-10 B. Jazmín Tel.: 202591
José Hernando Perea Villa del Maestro casa No. 10. Tel.: 51516	<b>Cartago</b> Iván Libreros Botero Cra. 9 N° 20-57 Tel.: 625567	Librería Magisterio José Darío López Calle 18 N° 23-25 Tel.: 824790	<b>Risaralda</b> Alexander Valencia Cra. 3 N° 3-03 Tel.: 57105	<b>Sibundoy - Putumayo</b> José Hernando Sosa B. Castelvi Tel.: 260222
<b>Armenia</b> SUTEQ Martha Cardona Cra. 13 N° 9-43 Tel.: 458431	<b>Cereté</b> Manuel Pérez Pacheco Calle 11 Cra. 11A Esquina No. 11-08 Tel.: 747715	<b>Medellín</b> Tiberio Castaño Calle 57 N° 42-60 Tel.: 2847246	San Andrés Islas <b>Rafael D. León</b> A.A. 1646 Tel.: 23829	<b>Sincelejo</b> Roberto Estrada Calle 30 N° 17A-24 Tel.: 820352
<b>Barranquilla</b> ADEA Cra. 38B N° 66-39 Tel.: 563349	<b>Ciénaga</b> Cecilia Mozo Cra. 20 N° 8-31 Tel.: 241177	Gilberto Ospina Marroquín Calle 74 N° 70-25 Tel.: 2578760	<b>San Agustín</b> Héctor Hernán Valdéz Calle 6A N° 15-27 Tel.: 373543	<b>Tunja</b> SINDIMAESTROS Cra. 10 N° 16-47 Tels.: 422771 - 422055
ADOSELA Medardo Drago Calle 44 N° 41-134 Of. 212. Tel.: 512899	<b>Cúcuta</b> ASINORT Avda. 6 N° 15-39 Tel.: 723384	<b>Mocoa</b> José Félix Bernal Cra. 4 N° 7-23 Tel.: (988) 395140	<b>Sahagún - Córdoba</b> Fernando Augusto López Calle 2E N° 14A-29 Tel.: 777136	<b>Túquerres</b> Alvaro C. Benavides Calle 23 N° 21-36 Tel.: 280870
Miguel Antonio Alvarez Calle 47B N° 16-91 B. Seviljar. Tel.: 3462313	<b>Chiquinquirá</b> Hilba Marina Gayón Calle 7 N° 7-40	<b>Montería</b> Eida Tobías Argel Calle 36 N° 5-63 Tel.: 825307	San Pedro de los Milagros Guillermo León Betancur Escuela Gabriel González Tel.: 267201	<b>Ubaté</b> Juan José Cubillos Grupo Pedagógico Ubaté Cra. 7ª N° 10-73 Tels.: 2060 - 3059
Javier Enrique Ramos Cra. 31 N° 68B-21 Tel.: 584569	<b>Duitama</b> Carlos Darío Rojas Cra. 11 N° 15-81 Tel.: 602881	<b>Neiva</b> Fredy Zambrano Calle 33 N° 8F-25 Tel.: 742647	<b>Santafé de Bogotá</b> ADE Cra. 9 N° 2-45 Sur Tel.: 890266	<b>Valledupar</b> ADUCESAR Calle 16A N° 19-75 Tel.: 725016
Jairo Moisés Marriaga Calle 47B N° 21C-35 Tel.: 363232	<b>Florencia</b> AICA Cra. 8 N° 6-58 B Estrella Tel.: (98835) 2662	<b>Ocaña</b> ASINORT Libardo Alfonso Solano Calle 12 N° 9-51 B El Carretero Tels. 622565 - 622567	Coop. Editorial del Magist. Av. 34 (Park Way La Soledad) No. 20-58 Tel.: 2459635	Janner Freyle Nieves Cra. 21C N° 5C-21 Barrio Arizona
<b>Bucaramanga</b> SES Cra. 25 N° 30-55 Tel.: 341827	<b>Garzón</b> Alejandro Mario Solarte Cra. 3 N° 7-18 Nazareth Tel.: 3703	<b>Pereira</b> Gustavo Betancur Cra. 11 N° 27-34 Tel.: 360815	ECOE Calle 32 N° 17-22 Tels.: 2882556 - 889871/21	<b>Villavicencio</b> José Sepúlveda Cra. 26 N° 35-09
Germán Chapeta Librería Prolectura Cra. 27 N° 12-28 Tels.: 345087 - 455697	<b>Ibagué</b> SIMATOL Avda. 37 Cra. 4 Casa del Educador Tel.: 651889	Librería El Nuevo Libro Cra. 4 N° 19-09 Tel.: 332688	Henry Sarabia Angarita Calle 63 N° 81A-54 Tel.: 2527460	Stella Vanegas A. Cra. 59 N° 44-13 Tel.: 33824
Doris C. Vega Q. Calle 64A N° 8C-09 B. Almendros Tels. 447481 - 341827	<b>Plato</b> Servio Baldovine Calle 9 N° 9A-58 Tel.: 850297	<b>Pivijay</b> Hugo de Jesús Quiñones Calle 12 N° 17-50 Tel.: 259032	Librería Educativa Magisterio Cra. 19 N° 37-78 Tel.: 2453277	ADEM José Fernando Román Tel.: 624551
<b>Cali</b> SUTEV Calle 8 N° 8-85 Tel.: 801008	Ramiro Gavilán Borrero Cra. 10 N° 39-90 B. Gaitán Tel.: 653288	<b>Plato</b> Servio Baldovine Calle 9 N° 9A-58 Tel.: 850297	Librería Gran Colombia Calle 18 N° 6-30 Tel.: 3411755	<b>Yopal</b> SIMAC Luis Eduardo Correa Tels. 558309 - 558592
Librería Internacional Gladys Gil Calle 4 este N° 25-40			Librería Lerner Av. Jiménez N° 4-29	

Los maestros, directivos y demás personas interesadas en la venta de la Revista **Educación y Cultura** favor comunicarse al teléfono 2696919 o en la Avda. 28 N° 36-07 - Santafé de Bogotá, D.C.

# educación y cultura

Número

50

Edición  
especial

Debate: Quince años del Movimiento Pedagógico

La educación en el siglo XXI

Quince años de la revista *Educación y Cultura*

La educación en el siglo XX

Corrientes pedagógicas en el siglo XX

**Espérela, circula en el mes de julio**

# 1999

**SALUD Y BIENESTAR**

*Fiduciaria La Previsora  
seguirá forjando en  
1999 el futuro de todos  
los afiliados al Fondo de  
Prestaciones Sociales  
del Magisterio.*



**Fiduciaria  
La Previsora S.A.**

FONDO NAL. DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO