

Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural en Colombia

Trabajos presentados en un seminario celebrado
en Bogotá, Colombia, el 16 de septiembre de 1981



El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá con el objeto de apoyar la investigación destinada a adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo. Su actividad se concentra en cinco sectores: ciencias agrícolas, alimentos y nutrición; ciencias de la salud; ciencias de la información; ciencias sociales, y comunicaciones. El Centro es financiado exclusivamente por el Parlamento de Canadá; sin embargo, sus políticas son trazadas por un Consejo de Gobernadores de carácter internacional. La sede del Centro está en Ottawa, Canadá, y sus oficinas regionales en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente.

©International Development Research Centre 1984
Postal Address: Box 8500, Ottawa, Canada K1G 3H9
Head Office: 60 Queen Street, Ottawa, Canada

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 53016, Bogotá, Colombia

CIID, Ottawa CA

IDRC-188s

Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural en Colombia :
trabajos presentados en un seminario celebrado en Bogotá, Colombia, el
16 septiembre de 1981. Ottawa, Ont., CIID, 1984. 102 p.

/Enseñanza primaria/ , /medio rural/ , /Colombia/ — /calidad de la
educación/ , /administración de la enseñanza/ , /costo de la educación/ ,
/gastos públicos/ , /relaciones escuela-comunidad/ , /medio familiar/ ,
/docentes/ , /lista de participantes/ , referencias.

CDU: 373(86)

ISBN: 0-88936-323-4

Se dispone de edición microficha

Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural en Colombia

**Trabajos presentados en un seminario celebrado
en Bogotá, Colombia, el 16 de septiembre de 1981**

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores y no representan necesariamente el punto de vista del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

ABSTRACT

This book contains the papers presented during a seminar organized by the Social Division of IDRC in Bogota, Colombia, on 16 September 1981. The seminar focused on some of the research that, with the help of IDRC, is being carried out on the subject of official rural primary education in the country, and permitted exchange of ideas and experiences on the subject. Not only did researchers in the social sciences field attend the meeting, but also officials at the decision-making levels in educational matters and members of the teachers' national professional associations. The first priority of the meeting was to find effective ways of disseminating the results of educational research, so that they become part of the basis on which education-related decisions are taken. Taken together, the papers presented gave an integrated analysis of the educational process and its problems at the primary official level rather than, as so often happens, a quantitative point of view. In this frame of reference, the presentations brought out important theoretical and political aspects related to the subject. Among those worth mentioning are the use that teachers make of scientific information, their access to it, the labour problems of the teaching profession, the hotly debated point of public expense for education, the school-community relationship and the subject of preschool education.

RÉSUMÉ

Cette brochure réunit les communications présentées au séminaire tenu par la Division des sciences sociales du CRDI à Bogota (Colombie), le 16 septembre 1981, afin de discuter de recherches subventionnées par le CRDI sur le système officiel d'enseignement primaire en milieu rural en Colombie, et d'échanger des idées et des expériences sur les travaux. Les participants comprenaient non seulement des chercheurs en sciences sociales mais aussi des décideurs en matière éducative et des représentants des associations professionnelles du corps enseignant national. L'assemblée a accordé la plus haute priorité à la recherche de moyens efficaces de diffusion des résultats des travaux éducatifs afin qu'ils soient pris en compte dans l'élaboration des politiques relatives à l'enseignement. Dans l'ensemble, les exposés ont présenté une analyse intégrale du phénomène éducatif au niveau primaire et de ses problèmes plutôt qu'une autre approche quantitative de la situation. Dans cette optique, les présentations ont mis en relief aussi bien les aspects théoriques que politiques de l'enseignement. Parmi les plus importants, il faut noter l'utilisation de données scientifiques par les maîtres d'école, leur accès à ces informations, les problèmes de l'emploi du corps enseignant, les dépenses publiques affectées à l'éducation, les relations entre l'école et la communauté, et le sujet de l'enseignement pré-scolaire.

CONTENIDO

Prefacio	<i>David W. Steedman</i>	5
Presentación	<i>Oscar Marulanda Gómez</i>	7
La información y el mejoramiento cualitativo de la educación	<i>José Bernardo Toro A.</i>	17
De la familia a la escuela	<i>Benjamín Alvarez Heredia y Nelly Mendoza</i>	31
Problemas administrativos y presupuestales de la educación primaria	<i>Rodrigo Losada Lora y Hernando Gómez Buendía</i>	43
Escuela y comunidad: un problema de sentido	<i>Araceli de Tezanos de Mañana</i>	57
Costo escolar y mejoramiento cualitativo de la educación	<i>Alba Paulsen de Cárdenas</i>	69
Resumen de los seminarios sobre aspectos relevantes de la educación primaria rural en Colombia	<i>Alba Paulsen de Cárdenas</i>	89
Participantes		101

PREFACIO

Esta publicación representa un intento de diseminación de los resultados de varias investigaciones apoyadas por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) en el área de la educación primaria rural en Colombia. Aprovechando el hecho de que un total de cinco investigaciones sobre educación primaria rural llegaron a su punto de culminación, se vió conveniente estimular a los investigadores participantes a coordinar sus esfuerzos por difundir los resultados de tales estudios a través de una serie de seminarios. Contrariamente a la práctica, la presentación de los hallazgos no se hizo en forma limitada a los estudios específicos sino hilvanando los hallazgos de esta investigación en torno a la discusión de cinco temas.

Estos temas tratan en forma complementaria, los diferentes tipos de acceso y uso de la información científica por parte de los maestros que trabajan en educación primaria; las relaciones entre maestros y alumnos a nivel del aula, así como las relaciones entre estos y la escuela, y entre ellos y la comunidad; los factores que operan entre las situaciones de pobreza y el desarrollo infantil; la contribución de una serie de entidades al gasto educativo, tales como el gobierno, la familia y otros grupos sociales; y, finalmente, la problemática administrativa y laboral que afecta a la escuela primaria. Los hallazgos son a veces sorprendentes. Sin embargo, a menudo, ellos tienden a confirmar situaciones que se sospechaban. En general, los resultados de los estudios que se presentan en esta publicación, sostienen la impresión generalizada de que el sistema educativo en este país opera con considerables fallas.

Ya que los seminarios fueron concebidos como un mecanismo innovador para difundir los resultados de investigación y hacer que éstos ayuden a la determinación de políticas educativas, se presentan numerosas recomendaciones y se discuten las estrategias que se utilizaron para realizar los seminarios con diferentes audiencias del sistema educativo.

El CIID se complace en presentar estos trabajos a un público más amplio y agradece la valiosa cooperación de los varios autores de la publicación.

David W. Steedman

División de Ciencias Sociales

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

PRESENTACION

Oscar Marulanda Gómez¹

. . . Cada año decenas de millones de dólares se gastan en estudios de estudios y en organizaciones que hacen estudios. Costosos y complejos sistemas de información, recogen, clasifican, mantienen y diseminan los estudios. Posteriormente, se crean articulaciones entre dichos sistemas de información para crear sistemas de sistemas de información. Si el papel que todos ellos pueden producir fuera maná, no existiría el problema de la escasez de alimentos en el mundo.

Existen intentos impresionantes por racionalizar esta actividad de investigación y difusión, sin ningún éxito importante. Cuando se presenta estrechez financiera los sistemas de información se ven recortados. Estos tienen componentes difusos y su contribución a estos componentes es asimismo considerada como central.

Tanto los investigadores como las instituciones de investigación saben que el poder influye en la distribución de recursos tanto como el criterio de racionalidad. Ellos saben que esto es especialmente válido para la investigación que ofrece expectativas de retorno a la inversión. Cabe, pues, decir que *la investigación está institucionalizada y politizada de diversa manera*.

Se trazan líneas divisorias entre “investigación” y “acción”, entre ciencia y arte, y hay competencia por el dinero disponible. Lógicamente las relaciones cooperativas entre productores y usuarios de la investigación se convierten en controversiales e irascibles. Cómo pueden mejorarse los vínculos entre conocimiento y acción? . . . *El conocimiento no tiene aplicación por sí mismo ni hace explícita su relevancia. El conocimiento generado a través de la investigación es solo información potencial. Su significado y utilidad dependen de otras cosas, tales como la gente . . .* No todos . . . los problemas son problemas de conocimiento, esto es, problemas que responden al análisis sistemático, a la información potencial . . . *Para influir en la acción, el trabajo de los que producen conocimiento científico necesita penetrar en los cerebros de las personas que interpretan situaciones y toman decisiones*².

La extensa cita con que se inicia esta presentación, destaca algunos de los aspectos vinculados al origen de la presente publicación y a sus antecedentes. En efecto, dentro de lo que recientemente se denomina “el ambiente de la investigación en ciencias sociales” (para el caso específico “el ambiente de la investigación en educación”) se plantean dos problemas que pueden ser considerados centrales y complementarios, a saber: ¿Cómo lograr que los resultados de las investigaciones realizadas tengan una difusión lo más eficiente

¹Director de la Oficina de Investigaciones Socio-Económicas y Legales (OFISEL), Bogotá, Colombia.

²Extractado de PASITAM NEWSLETTER — The Design Process In Development, Indiana University, No. 25 (traducción y énfasis del autor).

y relevante posible? ¿Cómo lograr que en el contexto de dicha difusión, los resultados de las investigaciones y, por ende, los investigadores que las realizan, tengan ingerencia efectiva en el proceso de decisiones que sobre política educativa se lleva a cabo en el país?

Considerar los anteriores como problemas de significación en el contexto del “ambiente para la investigación en educación en Colombia”, implica el reconocimiento, por parte tanto del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) como de los centros de investigación vinculados a este esfuerzo, de que una gran parte de la investigación realizada — en cantidad y calidad no despreciables — no está siendo eficiente y relevantemente difundida ni, lo que es más grave aún, los resultados de la misma están teniendo alguna significativa ingerencia y/o consideración en los procesos de decisión que atañen a los problemas investigados (situación que vale la pena señalar, no es típica del país, como de hecho puede inferirse de los planteamientos extraídos de PASITAM al principio de esta nota introductoria).

La verificación de hechos como los señalados y la no preocupación por darles adecuada solución lleva claramente a cuestionar no sólo el papel de las agencias que financian investigación, sino también el de los centros de investigación donde se realizan trabajos de esta índole y el de quienes son responsables de su realización. El saber por el saber, no constituye de manera alguna una justificación y mucho menos una explicación al carácter, sentido y/o función social que de por sí debe tener todo esfuerzo de investigación por intrascendente que parezca. La presente publicación, así como el seminario que le dió origen, ambos basados en proyectos de investigación que contaron con el patrocinio del CIID, son afortunados intentos para responder a las cruciales cuestiones antes planteadas. Así mismo cabe señalar que no es necesariamente válida la creencia, hasta cierto punto generalizada, de que es por ignorancia y/o por falta de información apropiada con respecto a un conjunto de problemas que afectan al sistema en sus diferentes subsistemas, que se imposibilita el que los mismos sean enfocados de manera efectiva y conducente.

Por el contrario, existe evidencia relativamente amplia que indica que un gran número de decisiones en todos los sectores de la actividad socio-política del país, ha sido tomado sin hacer uso de la ayuda que hubiera suministrado información proveniente de investigaciones realizadas. O más grave aún, en ciertos casos resulta factible demostrar que no se ha actuado de acuerdo con lo que indicaría un análisis correcto y sistemático de la información disponible.

Lo anterior permite inferir que gran parte de la investigación adelantada en el país en materia de educación en muy poco ha contribuido a mejorar, la calidad de vida de amplios sectores de la población nacional. En el mejor de los casos, puede decirse que ha contribuido a crear un cúmulo de conocimientos que de una u otra forma ha empezado a presionar sobre las pautas tradicionales de la difusión del conocimiento, al tiempo que ha ido despejando el panorama educativo mediante la identificación del conjunto más relevante de problemas que afectan el mismo.

Con base en las anteriores consideraciones, se estima como objetivo importante, el de mejorar significativamente el sistema de generación-difusión-adopción de resultados generados en procesos de investigación. De aquí la justificación al esfuerzo realizado, el cual se considera que contribuye a una mejor y más clara definición, evaluación y desarrollo del “ambiente nacional de investigación sobre educación”. Si se logra este objetivo, la actividad investigativa quizá adquirirá la dimensión de herramienta de política que permita

tener a disposición, con la oportunidad requerida, la información necesaria para orientar procesos de cambio en forma efectivamente potencializadora y no como ocurre en muchos casos, para mantener invariables situaciones política y socialmente indeseables desde el punto de vista de los intereses de las mayorías.

Se considera en el contexto del trabajo realizado, que si bien la conducción de un proceso de investigación (entendido estrictamente como uno de generación de conocimientos) tiene un carácter tanto político como social, la difusión y adopción de sus resultados lo tiene aún más. En este sentido, cabe señalar que el desarrollo de la capacidad investigativa de un país, es necesario considerarlo no sólo dentro del ámbito político, histórico, cultural, económico y social nacional, sino que es extensible al regional y hasta el local. Pero tampoco hay que perder de vista la necesidad de que lo investigado y lo que a su alrededor surja, se localicen aisladamente de la dinámica en que se ubican las fuerzas del poder y las relaciones materiales que sirven de marco a las relaciones sociales y/o a los conflictos que las mismas conllevan.

Se estima, pues, que pierden sentido tanto el proceso de investigación como sus resultados, si no se encuentran inscritos en el contexto de la dinámica de los muy variados conflictos y relaciones desiguales, que regulan de manera significativa el desarrollo de las fuerzas productivas y la acumulación en las distintas formaciones sociales. Estos desarrollos se llevan a cabo en un ambiente dominado por los procesos no sólo de acumulación, concentración y centralización del capital a escala mundial, sino de reproducción ideológica también a dicha escala; procesos a los cuales no escapa el de generación-difusión-intercambio-adopción de conocimientos.

Tal como ya se mencionó, preocupaciones como las anteriores, motivaron tanto a la entidad financiadora como a los centros de investigación que venían adelantando trabajos en el campo de la educación primaria rural en Colombia, a buscar formas efectivas de difusión de los resultados de los mismos y de inserción de estos en el proceso de toma de decisiones que en el campo de la educación primaria en general y de la educación primaria rural en particular, viene adelantando el Gobierno Nacional.

Para el efecto, se procedió ante todo a analizar el conjunto de trabajos en cuestión y de dicho análisis cabe resaltar aspectos como los siguientes:

- En su totalidad las distintas investigaciones recibieron el apoyo del CIID con amplios grados de libertad en relación con el carácter y tipo de investigación a realizarse. En este sentido, hasta cierto punto, la agencia internacional actuó de manera pasiva en lo que a temáticas, enfoque, metodologías, objetivos, etc., se refiere; fundamentalmente su acción se limitó a examinar que tanto la trayectoria de los centros proponentes, como la formación y experiencia de los investigadores, dieran garantía de la calidad y relevancia de los trabajos.

- En materia de prioridades, al interior de la preocupación general por la problemática de la educación primaria rural, el CIID avaló aquellas implícitas en las propuestas que al respecto sometieron a consideración los distintos centros que recibieron apoyo.

- No obstante la existencia de un proceso independiente de formulación de los distintos proyectos de investigación y la aparente diversidad en el tipo de problemáticas planteadas, existía en el conjunto de los mismos, un hilo conductor que, a un cierto nivel de resolución, daba unidad y coherencia al conjunto.

- De otra parte, contrariando tendencias anteriores de la investigación, relacionadas con la problemática educativa, que enfatizaban casi que exclusiva-

mente los aspectos cuantitativos de la misma, el conjunto seleccionado de estudios mostraba claramente la tendencia a lograr una comprensión más integral de los fenómenos, enfatizando el enfoque cualitativo de su tratamiento. En cierta forma, lo anterior refleja el hecho de que a nivel de la educación primaria rural, los problemas cuantitativos, esencialmente vinculados a la cobertura del sistema, se encuentran significativamente superados como para seguir siendo una preocupación central (la cobertura del sistema tiene en la actualidad un orden de magnitud cercano al 80%). Esta situación fue uno de los aspectos destacados a lo largo de las discusiones que se suscitaron a raíz de las presentaciones hechas durante los varios seminarios. Adicionalmente a la preocupación general de difundir un conjunto homogéneo de estudios sobre la educación primaria rural, se analizó la situación de coyuntura del sector educativo y se detectó como hecho relevante, el de que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, se encontrara adelantando las negociaciones vinculadas al llamado préstamo sectorial, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Se consideró en este contexto que los resultados de los estudios adelantados, así tuvieran un carácter parcial, podían ser de interés para orientar, por lo menos algunos aspectos significativos del conjunto total sujeto a negociación.

Estos hechos llevaron a que tanto los investigadores como el CIID, consideraran propicia la oportunidad para ensayar nuevas vías de difusión-inserción de los resultados de los trabajos ejecutados, en el proceso de toma de decisiones relevantes para el desarrollo del sector educativo nacional. Para el efecto se concretó una estrategia cuyas características fundamentales podrían sintetizarse en lo siguiente.

1. Identificación de un conjunto de tópicos relevantes en relación con la situación del sistema educativo rural; los tópicos en cuestión son los siguientes:

- Información
- Presupuesto
- Costos
- Escuela-Comunidad
- Preescolar-Primaria

2. Elaboración de un trabajo específico sobre cada uno de los temas seleccionados por los investigadores del centro que estuviera realizando la investigación más cercana al tópico en cuestión. La idea básica al respecto fue la de nutrir cada uno de estos trabajos con los aportes que la investigación realizada por el centro en cuestión pudiera hacer al mismo, lo cual a su vez habría de complementarse con los aportes que a dicho tópico pudieran hacerse desde la perspectiva de los demás trabajos en realizarse.

3. Estructuración de una serie de seminarios en los cuales se sometían los trabajos específicos elaborados, y no las investigaciones en sí mismas, como material a ser presentado para discusión, análisis y crítica. Dichos seminarios estaban dirigidos a distintos tipos de audiencia, de manera tal que se lograra un máximo posible no sólo de difusión, sino también de inserción en los distintos grupos que de una u otra forma, en el contexto de una dinámica de contradicciones a nivel tanto social como de acceso a las fuentes de poder, participan en la configuración y desarrollo del sector educativo. En principio, la idea consistía esencialmente en realizar dichos seminarios en grupos integrados por:

- Funcionarios del sector público vinculados a la problemática educativa a varios niveles: a) nivel de dirección y toma de decisiones, y b) nivel técnico y operativo.

- Personalidades del sector público o privado de reconocida ingerencia en

la orientación de políticas relacionadas con el sector educativo.

- Personal docente e investigadores en el campo de los problemas educativos.
- Asociaciones gremiales relacionadas con el sector educativo.

Dentro de este proceso de difusión se realizó en la Oficina Regional del CIID en Bogotá, el 16 de septiembre de 1981, el seminario denominado “Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural”, al cual asistieron personalidades de distintos sectores e instituciones y en el cual se presentaron y discutieron los trabajos que a continuación se relacionan y que constituyen el material básico de la presente publicación:

Trabajos Presentados en el Seminario.

Título del trabajo	Expositor	Institución
La información y el mejoramiento cualitativo de la educación	José Bernardo Toro A.	Asociación Educación Hoy
Escuela y comunidad: un problema de sentido	Araceli de Tezanos de Mañana	Centro de Investigaciones Universidad Pedagógica Nacional
De la familia a la escuela: qué dice y qué no dice la investigación	Benjamín Álvarez H. y Nelly Mendoza	FEPEC/CEDEN
Problemas administrativos y presupuestales de la educación primaria oficial	Rodrigo Losada Lora y Hernando Gómez B.	FEDESARROLLO
Costo escolar y mejoramiento cualitativo de la educación	Alba Paulsen de Cárdenas	OFISEL
Proyecto sobre el logro educativo en la escuela primaria	Eduardo Aldana	Instituto SER de Investigaciones

Este seminario, de acuerdo con lo programado con anterioridad, fué seguido por otros cuyos participantes fueron funcionarios del Ministerio de Educación, integrantes de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y de la Asociación Distrital de Educadores (ADE).

Con relación a los trabajos presentados, cabe señalar que el elaborado por el Instituto SER de Investigaciones, no es en realidad una ponencia relacionada con los resultados obtenidos en la investigación ya que, al momento del seminario, ésta no se encontraba en un estado de avance que permitiera trabajar con base en resultados. En consecuencia, se acordó que para información general y recepción de sugerencias y/o comentarios, se haría una presentación en la cual se consignaran fundamentalmente los objetivos, enfoque y metodología de la investigación, la cual centra su interés en el desarrollo de un método de evaluación de logros educativos, basado en un sistema de pruebas estandarizables realizadas a partir de la obtención de información cualitativa sobre el progreso que los niños hacen al pasar por la escuela primaria; para la aplicación de las pruebas se segmentó el país en tres regiones, lo cual permitirá hacer las debidas comparaciones. Dado el carácter preliminar del trabajo en cuestión (más estrictamente informativo), con el propósito de dar a conocer el sentido y orientación del mismo, se decidió incluirlo como un anexo que permita a los lectores formarse una idea de lo que se espera obtener como resultados de la investigación a que hace referencia.

En lo que hace a los demás trabajos incluidos en la presente publicación, vale

la pena en esta presentación hacer una muy breve síntesis de aspectos relevantes relacionados con cada uno de ellos.

El trabajo sobre “La Información y el Mejoramiento Cualitativo de la Educación” inicialmente plantea el problema del educador como interlocutor válido en la producción científica en educación, enfatizando el hecho de que en Colombia éste no ha sido el caso. Consecuente con lo anterior, el investigador procede a plantear interrogantes relacionados con los criterios, conceptos y estrategias que deben considerarse para lograr remediar esta falla sustancial; igualmente los interrogantes se extienden hacia el problema de qué obstáculos hay que vencer y cuáles serían los beneficios que se derivarían para la investigación y para la educación, si dicho esfuerzo se realizara.

Para buscar dar respuesta a los interrogantes formulados: a) se sistematizan conceptos, categorías y variables acerca de la información científica y la difusión de la investigación entre educadores; b) se sugieren estrategias y criterios sobre la forma en que la información científica puede contribuir a proyectos específicos, haciendo para ello consideraciones sobre el problema de cómo dicha información puede contribuir a los proyectos en cuestión, al igual que consideraciones sobre el problema de la información y la toma de decisiones; c) se concluye con un conjunto de sugerencias y recomendaciones.

Dentro del trabajo se plantea el serio problema del uso que los educadores, especialmente los maestros rurales, hacen de la información científica en su campo de trabajo. En un país donde prima la tradición oral, el acceso a los mecanismos escritos de información es muy bajo por parte de este grupo, resintiéndose, por lo tanto, la calidad de la educación impartida. Cómo hacer para superar este obstáculo, fue cuestión central y al respecto se discutieron alternativas de solución que se consideró necesario entrar a analizar y a llevar a la práctica en áreas rurales cada vez más amplias. Este tema apuntó directamente al problema de la difusión de los resultados de la investigación entre usuarios tan fundamentales de la misma, especialmente en términos de su potencial de difusión ampliada entre los educandos, como son los maestros.

El estudio sobre “Problemas Administrativos y Presupuestales de la Educación Primaria Oficial” se basa en el análisis de las raíces financieras, administrativas, laborales y políticas de los conflictos huelguísticos protagonizados por los maestros oficiales de primaria durante los años comprendidos entre 1968 y 1979.

En este contexto se hace el análisis de algunas tendencias del gasto público en el sector educativo nacional comparadas con las observadas para el conjunto de los llamados países desarrollados y el conjunto de los llamados países en desarrollo. Igualmente se analiza la evolución de las responsabilidades financieras y administrativas entre los varios niveles del gobierno en lo que concierne a la educación primaria, al tiempo que se tratan algunos desarreglos administrativos y presupuestales detectados en un conjunto de estudios considerados. Cabe destacar el planteamiento que se hace en relación a dos problemas a saber: a) el de que en Colombia no es claro a cuál nivel de gobierno le compete prestar el servicio de la educación primaria; b) el de que en el país se ha perdido la unidad administrativa de mando en materia de enseñanza primaria oficial (incluso, en los últimos años ha ocurrido un agudo divorcio entre recursos y competencias), necesaria para el suministro eficiente y efectivo del servicio educativo.

Para finalizar, se señalan cuatro problemas administrativos y/o financieros que se consideran vienen afectando recientemente el funcionamiento de la

educación primaria; son ellos los siguientes: a) deficiencias en el sistema de información utilizado para asignar recursos de presupuesto; b) el hecho de que la composición del presupuesto de gastos del Ministerio tienda a desconocer rubros fundamentales; c) el hecho de que la estructura organizacional del sector educativo no permite un manejo expedito de los conflictos laborales del magisterio; d) el hecho de que la conformación de las Juntas Administradoras de los FER, las hace poco efectivas.

Lo anterior se ve complementado por un conjunto de sugerencias que cabría sintetizar en lo siguiente: a) la función docente (suministro, pago, distribución y capacitación de maestros), debe ser responsabilidad de un solo nivel de gobierno, el cual debería entrar a identificarse; b) la función docente debería quedar en manos de entidades territoriales regionales; c) teniendo en cuenta los problemas inherentes a la capacidad diferencial de los distintos territorios para asimilar la descentralización propuesta, se sugiere la denominada fórmula de la “descentralización diferencial condicional”.

Del análisis macro de los problemas relacionados con la educación primaria rural, se pasó al análisis micro, iniciándose esta fase del seminario con un trabajo que podría considerarse de transición entre estos dos ámbitos, cual es el denominado “Costo Escolar y Mejoramiento Cualitativo de la Educación.” A través de un conjunto de seis (6) estudios de caso se analizan los costos unitarios efectivos de inversión y funcionamiento de la unidad escolar, las magnitudes absolutas de los mismos y las fuentes, que de una u otra forma contribuyen a su sostenimiento; de esta manera, algunos de los problemas visualizados acerca de los costos — por ejemplo, desconocimiento en el presupuesto de algunos rubros fundamentales — en el análisis macro, fueron magnificados y profundizados cuando se estudiaron los casos. Sin ser una investigación sobre eficiencia, a partir del análisis de costos se hicieron señalamientos de los cambios considerados convenientes, dentro de una política encaminada a mejorar dicha eficiencia y en especial, la calidad de la educación en el área rural, con respecto a la cual se hacen, entre otras, observaciones en cuanto a los bajos resultados en materia de elevación de los índices de eficiencia y mejoramiento del proceso de enseñanza en las áreas rurales, lo mismo que en las zonas más deprimidas de las ciudades.

Igualmente se explican los supuestos que subyacen en el conjunto tradicional de costo educativo, insinuándose los cambios que se considera conveniente introducir dentro de una política orientada a mejorar la eficiencia y en especial la calidad de la educación en el área rural. Se plantea la necesidad de superar la concepción de la escuela como espacio físico en el que intervendrían únicamente maestro y alumnos, para adoptar una concepción que dentro del concepto de unidad escolar enmarque la interacción escuela-comunidad-contexto. Con base en lo anterior, se busca identificar las relaciones que a nivel de la unidad escolar pueden darse entre el costo y el contexto en que esta se inscribe, al igual que los factores inherentes al sistema escolar y al contexto, que condicionan la eficiencia de la escuela y por ende su costo de operación.

El trabajo termina con un conjunto de conclusiones que apuntan a la necesidad de que para el tratamiento del problema se tengan en cuenta factores vinculados tanto a la heterogeneidad de contextos y por ende a las distintas relaciones unidad escolar-costo-contexto; a la heterogeneidad de fuentes de financiamiento en los distintos contextos; a la heterogeneidad en la composición relativa de los costos por contexto y a la heterogeneidad en términos de la magnitud de costos unitarios por contexto.

La relación entre escuela y comunidad fue igualmente tema de discusión en otras presentaciones, pero mirada esta relación desde el ángulo de vista de la escuela misma. El trabajo central a este respecto fué el de “Escuela y Comunidad: Un Problema de Sentido”. El mismo, surge de un estudio elaborado con una perspectiva etnográfica en la cual a través de un análisis en profundidad de la escuela y su contexto, hecho con técnicas antropológicas, se busca comprender e interpretar los modos de articulación de la institución pedagógica en una sociedad pedagógicamente determinada.

En esencia, el estudio busca dar respuesta a preguntas tales como “¿Qué es la escuela? ¿Qué sucede en ella? ¿Qué se enseña? ¿Por qué se fracasa? ¿Por qué se retiran los niños del sistema escolar? ¿Por qué se quedan? Para dar respuesta a estos interrogantes se considera a la institución escolar en el proceso de transmitir saberes y prácticas sociales, al igual que en la mediatización de procesos de socialización, a través de las relaciones que se establecen en su interior y las articulaciones de estos con las relaciones exteriores. Partiendo de lo más universal hacia lo más particular, el estudio se estructura alrededor del análisis de cuatro niveles asociados a diferentes tipos de relación, a saber: a) realidad histórica-sentido de la escuela; b) comunidad-escuela; c) maestro-alumno; d) alumno-alumno.

Con base en el análisis sobre los distintos niveles se plantea un conjunto de tesis, para finalmente concluir el trabajo con la clasificación de conjuntos tales como el de democratización de la enseñanza y el de masificación del acceso a la escuela primaria, con respecto a los cuales se esbozan las posibles alternativas existentes.

De otra parte, se plantearon otras preguntas relativas al penoso tránsito del niño, de la familia a la escuela, mediatizado por una corta estadía en el preescolar; el trabajo central en el análisis de esta problemática, fue el titulado, “De la Familia a la Escuela: Qué dice y Qué no dice la Investigación”. El trabajo presentado es muy ilustrativo acerca de la muy poco feliz adaptación del niño a una nueva vida por fallas en el preescolar mismo, como en las escasas posibilidades de absorción de los egresados de este nivel por parte de la escuela oficial. En algunos casos, gran parte de los logros del niño en su preescolar se pierden porque tienen que reintegrarse de tiempo completo a la vida familiar, debe dedicarse a cuidar a sus hermanos menores, y sólo después de un período más o menos largo acude a la escuela primaria. Esta situación se presenta ante todo en áreas urbanas ya que el preescolar no existe en las rurales. En éstas el niño entra directamente a la escuela casi siempre pasado de edad y allí permanece hasta que alguna de las circunstancias ya conocidas lo expulsa hacia el mercado laboral.

En la primera parte del trabajo, tras identificar y definir diversos conceptos se procede a hacer un recuento de las principales formas en que, en distintos lugares del mundo, se ha venido abordando la investigación en temas tales como: a) la pobreza y el desarrollo infantil; b) la preparación para la escuela; c) los efectos diferenciales de la escuela; d) el cambio en la escuela.

Se llega de esta manera a acotar los interrogantes de investigación en las siguientes, sobre cada uno de los cuales se hace una descripción informativa; a) los efectos de ambientes de pobreza en el desarrollo de los niños; b) la experiencia preescolar y sus efectos; c) efectos y eficacia de la escuela para reducir las brechas existentes; d) el cambio en la organización escolar. Concluye la primera parte con algunos planteamientos sobre el problema del papel de la política en la investigación futura.

En la segunda parte del trabajo, relacionada específicamente al estudio de caso realizado en Colombia, se parte de una caracterización histórica de la situación del preescolar en el país, para pasar luego a hacer planteamientos justificativos de un estudio sobre los efectos del mismo. Se parte de la inquietud que, a nivel de investigación, plantean problemas tales como el de la carencia de cupos en el primer año de primaria, la deserción escolar, la repitencia y la pérdida del año, entre otros. A continuación se procede tanto a especificar los propósitos del estudio realizado como a enunciar los principales hallazgos del mismo; todo lo cual da margen a elaboraciones posteriores sobre: a) el problema de programas y metodologías a nivel preescolar; b) el problema de tránsito a la escuela, partiendo de la premisa de que la escuela primaria puede considerarse como un mundo completamente diferente del preescolar; termina el trabajo con un breve conjunto de recomendaciones de política.

En síntesis, los estudios que se presentaron y discutieron en los seminarios mencionados, y cuyos textos se incluyen en la presente publicación, superan la preocupación central existente hace unos años sobre la cobertura del servicio educativo en las zonas rurales y se adentran en diversos aspectos cualitativos de la educación primaria oficial, logrando con ello abordar problemáticas concretas o aspectos de las mismas que, de una u otra forma, quedan velados en el tratamiento que convencionalmente se ha venido dando a la investigación en temas educativos, especialmente cuando la misma se ha abordado haciendo énfasis significativo en técnicas de investigación cuya base fundamental es el análisis cuantitativo. Lo anterior no solo enriquece las posibilidades de conocimiento sobre problemas centrales del ámbito educativo, sino que abre paso tanto a nuevas líneas y problemáticas de investigación, como a la concepción y operacionalización de nuevas formas de abordar la dinamización del proceso de enseñanza, con enfoques que se encuentren más ajustados a las necesidades mismas de los usuarios y de la sociedad en general.

Analizando el conjunto de trabajos de investigación presentados, como un todo hasta cierto punto integral, resulta fácil apreciar que en el mismo, a partir del escrutinio de aspectos puramente de nivel macro en el contexto de la problemática educativa (i.e., los relacionados con el ámbito institucional vinculado al proceso de asignación y distribución de recursos), se pasa a una situación de transición en el análisis que va de lo puramente macro a lo puramente micro (i.e., lo que refleja los esfuerzos por relacionar problemas de costos y de financiamiento con situaciones específicas tanto de la comunidad objetivo, como del ambiente concreto que la rodea), hasta llegar a distintas instancias del análisis a nivel micro como pueden ser, entre muchas otras ya mencionadas, las siguientes: la escuela en el contexto de una realidad histórica específica; las relaciones entre el ambiente efectivo de bienestar de los educandos y sus posibilidades concretas de desarrollo intelectual; la escuela como instrumento efectivo en el proceso de reducir brechas de distinta índole a nivel social; las relaciones escuela-comunidad; las relaciones escuela-familia; las relaciones maestro-alumno; las relaciones alumno-alumno.

A ningún observador atento y mucho menos a un profesional de las ciencias sociales, sea él o no investigador, puede escaparse el hecho de que ámbitos de análisis como los mencionados, y menos aún los temas específicos en ellos contemplados, son críticos para los efectos de lograr una comprensión lo más integral posible del proceso educativo en sus distintas dimensiones. Igualmente, resulta evidente el que en la medida que se desciende del análisis de los aspectos considerados del ámbito más macro, a los considerados del ámbito puramente

micro, pasando por los de nivel intermedio, la metodología de análisis va estando cada vez con mayor fuerza autolimitada a la utilización de técnicas de análisis fundamentalmente cualitativas, ya que el pasar por sobre lo que este hecho significa, conlleva profundas implicaciones en materia de la imposibilidad de llegar a aprehender de una manera lo más objetiva y relevante posible, aspectos de una realidad cognoscitiva que de otra forma y a pesar de su importancia, o no se captan o si eventualmente ello se logra, el nivel de dicha captación resulta normalmente pobre en términos de las posibilidades requeridas para los efectos de estar en capacidad de darle un tratamiento adecuado a problemas tan complejos como los inherentes al proceso de enseñanza. En este sentido las monografías que integran la presente publicación, son un claro ejemplo no sólo de la dinámica y sentido de este proceso, sino también de la riqueza inherente al mismo en materia tanto de enfoques como de resultados.

Conscientes los organizadores de estos seminarios de los positivos aportes de dichos estudios a la difícil labor de mejorar la calidad de la educación primaria, se empeñaron en reunir a los diferentes estamentos responsables de tal tarea a fin de comunicarles los resultados más importantes de investigaciones realizadas con todo el rigor científico requerido. Afortunadamente se obtuvo una entusiasta respuesta que estimuló la edición de este libro, que se espera sea también un instrumento adicional de divulgación de la investigación en educación, cada vez más rica, pero no tan conocida.

El interés suscitado por el tema y por la forma de difusión utilizada, dan lugar a un justificado optimismo respecto a la identificación de mecanismos eficientes de difusión de la investigación en ciencias sociales como también de inserción de los investigadores en el proceso de decisiones sobre temas de su competencia e interés.

Como coordinador del seminario sobre “Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural en Colombia,” considero importante concluir esta presentación agradeciendo de manera muy especial la colaboración que con su presencia prestaron quienes concurrieron al mismo en su carácter tanto de participantes como de expositores; por otra parte, cabe también agradecer al CIID, el apoyo tanto financiero como logístico prestado a los organizadores del seminario, a la Fundación para las Ciencias Sociales y Afines (FICSA) por la colaboración prestada tanto para la realización de esta publicación como para la promoción y ejecución de otros seminarios y a los compañeros Alba Paulsen de Cárdenas y Bernardo Toro A. por su muy eficiente y definitiva colaboración en todo lo relacionado con la preparación del seminario en cuestión.

LA INFORMACION Y EL MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LA EDUCACION: POSIBILIDADES Y ESTRATEGIAS DE LA DIFUSION DE INFORMACION CIENTIFICA ENTRE LOS ESTUDIANTES

José Bernardo Toro A.¹

El Educador como Interlocutor Válido de la Producción Científica en Educación

La década de los 70 fue especialmente importante para la investigación educativa en América Latina. Como lo han mostrado diferentes estudios (2, 7) en este lapso de tiempo se consolidaron algunos de los centros de investigación existentes, se fundaron 10 de las publicaciones que difunden estudios e investigaciones en educación (3), y hacia 1974 la producción adquirió, en términos comparativos, niveles considerables.

Estos indicadores ciertamente positivos hacen surgir una serie de preguntas. ¿Es la investigación un índice de los niveles de desarrollo alcanzados por los sistemas educativos o es más bien, el producto de un grupo selecto dentro de cada país? ¿Existe alguna relación entre los problemas investigados y los problemas específicos de la educación en los países? ¿Qué impacto tiene dicha producción sobre la concepción, orientación y decisiones de la educación? ¿Entre quiénes se difunde? ¿Sólo entre los investigadores? ¿Llega dicha producción a los políticos? ¿Ellos la tienen en cuenta?

Estas y otras preguntas relacionadas se tramitan con cierta reiteración en congresos y seminarios. Darles una respuesta aceptable parece importante para seguir dinamizando el fenómeno de la investigación en educación, pero llegar a respuestas adecuadas no es fácil².

Sin desconocer en ningún momento la relevancia de las preguntas enunciadas, es preciso llamar la atención sobre el supuesto que subyace en algunas de ellas: el educador no ha sido considerado como un interlocutor válido para la producción científica en educación.

Aunque en los actuales momentos esta concepción muestra algunas

¹De la Asociación Educación Hoy (AEH), con sede en Bogotá, Colombia. Este trabajo debe mucho a Arnoldo Aristizábal, Marta Rodríguez, Germán Vargas y Gloria Inés Rodríguez, miembros del equipo base de la AEH.

²Uno de los esfuerzos más sistemáticos en esta dirección lo constituye el Educational Research Review and Advisory Group (RRAG) del CIID de Canadá.

modificaciones y en ciertos círculos ya parece oportuno considerar a los maestros y profesores como posibles usuarios de la producción científica (6, 8), hay que aceptar que tradicionalmente (e internacionalmente) se ha juzgado que los destinatarios e interlocutores válidos de la investigación son los políticos, administradores, planificadores y la misma colectividad científica del sector.

¿Es el maestro de primaria, de preescolar o el profesor de secundaria, un destinatario o interlocutor válido de la investigación científica en educación? De ser así, ¿cuáles serían los criterios, conceptos y estrategias a considerar? ¿Cuáles son los principales obstáculos para lograrlo? ¿Qué beneficios se derivan para la investigación y para la educación de este esfuerzo?

Responder a estas preguntas es el propósito de este documento. Para hacerlo, la exposición se divide en tres partes. a) Se sistematiza un conjunto de conceptos, categorías y variables acerca de la información entre educadores. Se examinan ciertas decisiones y acciones que parece necesario desarrollar para convertir la difusión de la información científica entre educadores en una estrategia adecuada para el mejoramiento de la educación. b) Se sugieren ciertas estrategias y criterios sobre la forma en que la información científica puede contribuir a proyectos específicos, como el mapa educativo, la capacitación docente, las bibliotecas experimentales, etc. Para ubicar con más precisión esta dimensión, se hará una breve consideración sobre el problema de la información y la toma de decisiones. c) Se concluye con una serie de sugerencias y recomendaciones que se deducen del conjunto.

Una parte de lo que se propone, proviene de la experiencia acumulada por la Asociación Educación Hoy (AEH) durante más de 10 años de trabajo, que ha buscado difundir entre los educadores la información científica en educación. Otra parte proviene del proyecto “La diseminación de la investigación educativa entre maestros” que desarrolla la AEH con el auspicio del CIID. Se han tomado aportes específicos de otros estudios y proyectos que ayudan a fortalecer lo que aquí se propone.

Como el propósito final de este documento es aportar *desde* los aprendizajes y la experiencia acumulada hasta las políticas y acciones sobre el mejoramiento cualitativo de la educación, se procurará, a lo largo de la exposición, ir deduciendo las implicaciones prácticas de cada uno de los aportes.

Información en Educación: una Relación Difícil de Establecer en la Práctica

La información como una relación

En primer momento y en términos operativos se entiende por información en educación, el conjunto de elementos que permiten tomar *decisiones* adecuadas sobre *problemas* específicos en educación. Estos elementos son: investigaciones, experiencias, métodos, materiales, enfoques teóricos y personas.

Analizada esta delimitación, en términos de teoría del conocimiento, se puede decir que la información existe cuando es posible establecer una *relación* entre el conjunto de elementos antes enumerados y un problema. En otros términos, quien no tiene problemas para solucionarlos sistemáticamente, no requiere información. La sola existencia de datos acumulados, experiencias probadas, métodos, etc. no constituye por sí misma información. Son un saber disponible que se puede convertir en información en la medida que se quiera tomar

decisiones específicas con el deseo de acertar, alcanzar metas o solucionar problemas adecuadamente. “Es frecuente que los administradores educacionales de América Latina confundan los conceptos de *datos* e *información*. Se recogen muchos datos en nuestros países, pero pocos se convierten en información, es decir, indicadores útiles para la toma de decisiones. Es curioso, sin embargo, que como remedio para este mal se proponga, muchas veces, obtener más datos” (5).

Es evidente que los problemas educativos que es posible ver dependen de la percepción que se tiene de la educación: nadie ve más problemas que los que puede categorizar. Y de esto dependen los niveles de información requeridos, la selección y uso de la misma. La Figura 1 muestra la relación de estas variables.

Sobre la base del anterior análisis se llega a un conjunto de observaciones prácticas:

- Hay que aceptar como hipótesis de trabajo, que existen diversas construcciones conceptuales con respecto a la información en los investigadores, los administradores, los políticos y los educadores.
- La posibilidad de usar el saber disponible en un momento determinado (la posibilidad de convertirlo e información) depende de la posibilidad que se tenga de identificar y clasificar los problemas que cada nivel quiera solucionar.
- Puede también depender de la posibilidad que tenga de proveer a unos y otros de nuevas y mejores categorías para ver los problemas educativos.
- Todo esto constituye al educador en un interlocutor y usuario de la información científica, tan válido como el político o el administrador.

La tradición de acceso a la información

Sin embargo, las consideraciones anteriores no son suficientes para justificar los bajos niveles de uso de información entre los educadores en nuestro medio. Es necesario señalar otra variable que está incidiendo en estos bajos niveles: la tradición de lectura y escritura.

La lengua posee tres tradiciones independientes: la lectura, la escritura y el habla (es posible hablar una lengua sin escribirla ni leerla; leerla sin escribirla

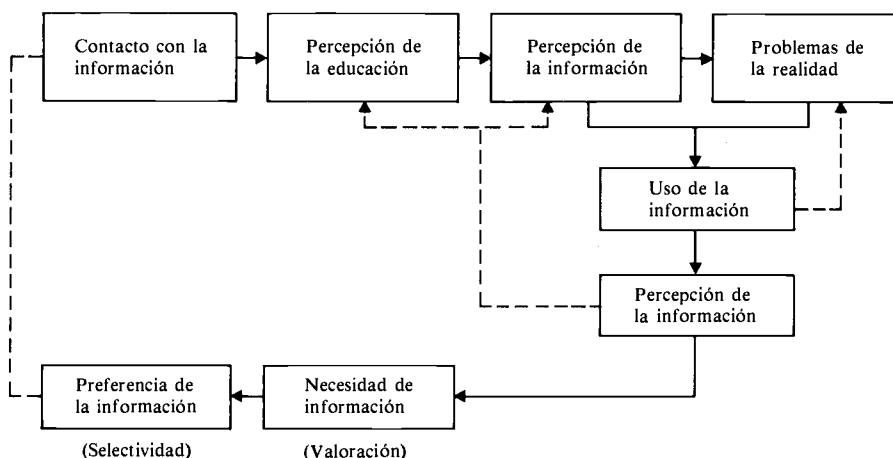


Fig. 1. La relación entre las variables de percepción, uso, preferencia y necesidad de información (Fuente: Referencia 1).

Cuadro 1. Educadores, administradores y otros profesionales involucrados dentro del proceso de observación libre del comportamiento de las variables de difusión de información, según regiones y tipo.^a

Tipo de sujeto	Región					Totales
	Bogotá (D.E.)	Antioquia (Medellín)	Quindío (todo el depto.)	Risaralda (Pereira)	Cauca (Popayán)	
Maestros ^b						
Pre-escolar	480	-	9	-	-	489
Primaria	180	35	979 ^g	-	-	1194
Secundaria	-	350	-	72	146	568
Normal	-	-	-	-	71	71
Universidad	49	18	17	1	-	85
Estudiantes						
De licenciatura	800	180	-	-	-	980
De normal	-	-	-	-	240	240
Directores	31	70	13	-	6	120
Administradores	-	58	2	25 ^c	-	85
Decisores ^d	3	6	5	5	4	23
Investigadores	25	-	-	-	-	25
Supervisores y técnicos	40	-	30	16	12	98
Profesionales de otras disciplinas	80	-	-	-	40	120
Otros	16 ^e	35 ^f	-	-	17 ^h	68
Totales	1704	752	1055	119	536	4166

^aFuente: Referencia 9, p.23.

^bColegios oficiales y privados.

^cDirectores de núcleos educativos

^dSecretarios de Educación, Jefes de Primaria, Secundaria, Planificación, etc.

^eProvinciales de Comunidades Religiosas.

^fEstudiantes de filosofía.

^g645 profesores rurales; 334 profesores urbanos.

^hPolíticos.

ni hablarla). La existencia de una fuerte tradición oral, con bajos niveles de escritura y lectura crea percepciones sobre el texto escrito, de valoración y uso que afectan la información científica³.

La tradición de lectura y escritura cuando existe, lleva a valorar lo escrito por parte de los sujetos insertos en esa tradición; el texto se reconoce como un objeto cultural y como un medio que acumula y transmite saber, incluso es más fuerte que la palabra. No ocurre lo mismo en una tradición oral, en donde la fuerza está en la palabra y en donde se está más dispuesto a contar las experiencias que a escribirlas, a oirlas que a leerlas.

Pero la tradición es eso, tradición que si existe moldea y sustenta comportamientos y, en ocasiones, si no existe, es posible crearla. La tradición de lectura y escritura es posible crearla.

Surge ahora una serie de preguntas: ¿Se puede afirmar que los maestros no usan la información científica si no han tenido la oportunidad de recibirla? ¿Cuáles serían las estrategias para crear entre los educadores una tradición de lectura y escritura? ¿Se ofrece la investigación a los educadores de acuerdo con las categorías por ellos identificables sabiendo que la mayoría pertenece a una tradición oral?

Para responder en parte estas preguntas, se recogió sistemáticamente un

³No se desconoce el valor de los medios orales para la transmisión del saber disponible en una sociedad; aquí se restringe el análisis al texto escrito.

conjunto de evidencias con 4166 educadores de todos los niveles (ver el Cuadro 1).

Algunas evidencias y observaciones sobre la difusión de información entre educadores (observación libre)⁴

Se quería observar libremente, en diferentes circunstancias, instituciones y regiones y el más variado tipo de educadores, el comportamiento de las siguientes variables: percepción de la información científica, preferencia de la información, estrategias para la educación en el uso de la información⁵, dificultad en la forma de adquisición de la información, y usos posibles de la información.

Se espera que los resultados de esta experiencia que se resumen a continuación ilustren sobre aspectos de las variables como algún nivel de respuesta a las preguntas planteadas.

- Los directivos de colegios con poca experiencia en educación difícilmente perciben la importancia y el posible uso de la información científica, incluso no ven de qué forma se pueden aplicar los resultados de la investigación en los colegios.

- A una mayor experiencia en educación, profesores y directivos de colegios perciben más fácilmente la importancia de la información científica y sus posibles usos.

- Los decanos de facultades de educación o de programas post-secundarios no perciben fácilmente la importancia de la información científica: no ven en qué forma puedan aplicar los resultados de las investigaciones en su trabajo.

- Los estudiantes de las facultades muestran mucha sensibilidad a las posibilidades de la información científica en educación; sin embargo, se encuentran en conflicto al darse cuenta que sus profesores desconocen esta información.

- Los rectores de colegios privados manifiestan que la información científica no es usada por los profesores aun cuando la posea el colegio. Los profesores no ven la forma de usar esa información en su trabajo.

- Los maestros rurales muestran mayor apertura a la información científica comparados con el promedio de los otros educadores.

- En el 93% de las escuelas rurales visitadas (de un total de 215), los maestros dijeron no disponer de dinero para adquirir el material (el costo de una revista en el momento de la visita era Col.\$85,00). Este dato es más relevante si se sabe que en 32 escuelas (14,88%) los maestros rurales tuvieron la suficiente confianza para pedir prestado algún tipo de material (revista o manuales) para transcribirlo a mano, ya que no tenían dinero para comprarlo.

- Al parecer los educadores recién graduados son más refractarios a la información científica. Una respuesta típica al presentarles la información científica fue: “eso ya lo vi en la universidad”, aun siendo los estudios posteriores a su grado. Pareciera, al analizar en detalle, que confunden los contenidos de una disciplina con la investigación en esa disciplina.

- Existe un prejuicio al considerar que la información científica que no sea

⁴Se entiende aquí por “observación libre” o “no comprometida” el hacer actuar y dejar actuar cada una de las variables de un proyecto independientemente, en diferentes circunstancias, con el objeto de conocer más su naturaleza, sin someterla a las verificaciones de un diseño en conjunto, previamente definido.

⁵Los algoritmos resultantes de esta variable no se incluyen aquí.

del país, no es útil a Colombia (falta del criterio de generalización).

- Los educadores, en general, suponen que la información científica con manejos estadísticos es rigurosa, pero presuponen que es ininteligible.

- No existe en los centros de formación de docentes educación en el uso de información científica para los futuros educadores.

- Cuando se restringen los problemas educativos a los problemas pedagógicos, se oscurece la percepción de la información científica en todos los niveles (esto se vio como una consecuencia de la confusión existente en nuestro medio, cuando se asimila educación y pedagogía).

- En los trabajos de “educar en el uso de la información científica” siempre se pudo lograr que los educadores vieran la información como medio para: participar en la toma de decisiones a su nivel, tener alternativas para proponer, no repetir errores, y mejorar su status social.

- Los problemas educativos más percibidos por los maestros son: deserción, repitencia, cobertura del sistema, poca preparación de los maestros, falta de profesionalismo del educador, la poca posibilidad de los maestros para participar en la toma de decisiones.

- Los maestros mostraron mayor preferencia por conocer información sobre los siguientes aspectos: padres en la educación, comunidad y escuela, administración, ayuda al niño que tiene dificultades, calificación del trabajo del profesor, todos los temas preescolares.

Algunas consideraciones y recomendaciones derivadas

- La observación que se hizo parece confirmar en un primer momento el supuesto establecido en el proyecto: no existen categorías previas, en los educadores, para percibir la información científica en educación. Generalmente este fenómeno es calificado como desinterés o falta de profesionalismo entre los educadores. Quizás una mejor interpretación puede decir que la falta de tradición de acceso al texto escrito (tradición oral preferentemente), no ha permitido generar las categorías para percibir en su naturaleza y finalidad las posibilidades de la información escrita.

- De aceptarse la interpretación que se acaba de proponer, se derivan varias recomendaciones: a) desarrollar y fortalecer programas de educación en el uso de información para maestros, b) crear una tradición de acceso a la información entre los educadores, garantizando el contacto directo y personal con la información científica, c) auspiciar, como estrategia de capacitación, la presencia de educadores con experiencia en congresos, seminarios y círculos de investigación, d) unir a los centros de documentación e información existentes, programas de educación en el uso de información para educadores. Si la información es una relación entre los problemas educativos que se perciben y la acumulación de evidencias disponibles, hay que renunciar a aceptar que la sola existencia de los centros de información resuelva el problema de la información. En una tradición oral, la educación en el uso de la información escrita se hace inevitable.

- Dentro de la educación en el uso de la información parece conveniente diseñar estrategias que valoren el uso de revistas científicas en educación entre los profesores de docentes. Superar el texto escolar. La posibilidad de diseñar estas estrategias, al parecer, depende de varios factores: a) que los profesores de docentes puedan mostrar que no todos los problemas educativos son pedagógicos, b) que no todas las soluciones educativas son soluciones

pedagógicas, c) que los currículos se orienten más a trabajar sobre problemas educativos y no se restrinjan al contenido de las disciplinas, que trabajen sobre problemas, no sobre temas: quien no ve problemas no necesita información.

- La adquisición del material impreso parece ser un obstáculo central para la difusión de información científica. La disponibilidad de dinero que los profesores estarían dispuestos a invertir en información parece muy limitada, no solo por los costos (especialmente para los maestros rurales) sino por los niveles de valoración que aún tiene el texto escrito.

De esta consideración surgen cuatro recomendaciones. a) En Colombia como en América Latina es necesario garantizar y apoyar la publicación de información científica (investigaciones, experiencias, metodologías, etc.) ya sea en periódicos, boletines o revistas. Conviene insistir que la tradición de escritura y lectura en un medio social dado es eso: una tradición y las tradiciones hay que crearlas y sustentarlas. b) Propiciar la presencia y secuencia de escritos que legitimen la importancia de la información científica valorando su producción: institucionalizar el Congreso de Investigación en Educación, con congresos regionales previos. Adicionalmente esto puede ser pensado como una estrategia de capacitación. c) Pensar la capacitación de los supervisores alrededor de los avances de la investigación respecto a problemas específicos. d) Crear opinión favorable sobre la producción científica latinoamericana.

- Aunque parece obvio, en la distribución de presupuestos en ocasiones, se considera que los fondos para impresión resuelven el problema de la difusión. Si se quieren estructurar programas sólidos de difusión de información, conviene diferenciar y estimar adecuadamente los costos de edición, impresión, difusión y educación en el uso. Muchas veces los costos de impresión son los menos relevantes comparativamente.

- A nivel nacional e internacional parece que la posibilidad de difundir información científica en educación requiere de una protección específica en cuanto a correo y papel, para garantizar el acceso de los maestros a los niveles que ellos estarían dispuestos a pagar por dicha información.

Esta decisión parece adecuada si se acepta que la creación de una tradición en el uso de la información científica entre los educadores puede constituirse en un factor positivo para la innovación, la profesionalización y el mejoramiento de la educación.

La Difusión de la Información Científica entre los Educadores y la Toma de Decisiones

Aunque los maestros son quienes en última instancia hacen real y cotidiana la educación de un país, ellos por sí mismos no justifican en términos globales la necesidad de difundir la información científica. Se puede aceptar, eso sí, que a mayor número de maestros que estén dispuestos a adquirir y usar información científica, existe una mayor posibilidad de introducir innovaciones y buscar de una forma más efectiva las metas propuestas en un sistema educativo.

Esta observación abre la posibilidad de establecer algunas relaciones positivas entre la difusión de la información científica entre los educadores y la toma de decisiones a nivel macro, subregional y micro. Por otra parte, es posible mostrar los alcances que la difusión científica tiene dentro del sistema total, a pesar de ser ésta una variable que carece de la tradición y por lo tanto, no es considerada en la planificación de los sistemas educativos.

La Difusión de la Información Científica entre Educadores, el Mejoramiento Cualitativo y la Perspectiva Comunitaria

La década de los 80 será la década del mejoramiento cualitativo y la valoración del componente comunitario en la educación: es el espíritu de la "Declaración de México", suscrita por los ministros del área en diciembre de 1979. En efecto, los niveles de cobertura alcanzados por los sistemas educativos y los esfuerzos de regionalización, muestran que dicha declaración viene a validar una operación y un conjunto de aspiraciones que la práctica estaba mostrando como deseables.

Las nuevas políticas, con las que es fácil estar de acuerdo, presentan también nuevos requerimientos, algunos de los cuales se pueden identificar. a) Las decisiones se vuelven más complejas, pues al mismo tiempo que hay que conservar y aumentar los logros cuantitativos (de cobertura) del sistema, hay que proponer metas cualitativas. b) Hay que elaborar nuevos criterios e indicadores evaluativos para conducir toda la capacidad central y regional al logro de las metas cualitativas. c) Las metas cuantitativas generaron un tipo de opinión pública; ahora es necesario proponer nuevos elementos de juicio a la opinión para que pueda ponderar los esfuerzos por el mejoramiento cualitativo. De no hacerse esto, muchas de las metas cualitativas parecen difíciles de alcanzar, si no se cuenta con el favor de la opinión en general y de las comunidades en particular. Hay que anotar que muchas de las metas cualitativas son de más difícil percepción. d) Quizás esto muestre la importancia de la información para la toma de decisiones y para la opinión pública. Hoy las metas cualitativas requieren de una información más refinada y una comprensión más precisa de los problemas a nivel del aula, del maestro, de las comunidades y del sistema en general.

Además de estas implicaciones globales, los sistemas educativos se encuentran comprometidos en proyectos de regionalización (a nivel medio y micro), como el mapa educativo en Colombia. Esto requiere establecer y desarrollar nuevos indicadores y nuevas lecturas para la nueva situación.

Así, la información para la toma de decisiones se vuelve un problema a resolver a corto plazo, si se quiere evitar estar reaccionando a los problemas que se producen, en vez de evitarlos con la previsión adecuada y si se quieren alcanzar resultados factibles dentro de los niveles de desarrollo (y no formular deseos) y poder controlar los diferentes niveles del sistema.

Todo es posible realizarlo si se clarifican de alguna manera los problemas a resolver, el tipo de información que es necesario recolectar (regular y periódicamente) y se conoce la información que provee la investigación existente. El Cuadro 2 ilustra una posible matriz sobre necesidades de información según niveles y problemas. Este cuadro sirve de guía para hacer una serie de observaciones sobre las relaciones entre la información para la toma de decisiones y la difusión de información científica entre los educadores.

- A nivel zonal y de micro-región, la fuente y recolector fundamental de la información es el maestro. En la medida que él puede interpretar bien, tanto en función de las metas del sistema como en función de las metas de la comunidad, los datos recogidos y la información elaborada, será factible tener una información válida y ver los logros esperados. No es difícil pensar que el acceso y uso de la información científica hace al maestro más apto para este fin.

- La regionalización requiere que desde la base se puedan formular y proveer

metas pertinentes a las condiciones y niveles de desarrollo con la participación comunitaria. Maestros usuarios de información científica no solo tienen mejores niveles de lectura de los indicadores comunitarios, sino que pueden generar dentro de la opinión de la comunidad mejores niveles de interpretación de las metas seleccionadas y de los procesos que se desarrollan.

- En la medida que los sistemas metodológicamente se orientan a solucionar problemas y alcanzar metas factibles y diferenciadas por niveles y regiones, los sistemas van a requerir más especialistas no docentes de la educación (planificadores, diseñadores de proyectos, especialistas en currículo, organizadores de comunidad, etc.). La información científica sistemáticamente provista podría ser un elemento de reconversión de la formación de los maestros y administradores que ya están en el sistema (5).

- Aunque los maestros pertenecen en su mayoría a tradiciones orales, consideran la lectura como un hábito importante y como una estrategia válida para la capacitación: dicen que pueden dedicar 1,5 horas al día a la lectura. Sin embargo, sus lecturas no son necesariamente educativas por la dificultad de acceso a textos y revistas educativas (4).

- La percepción que los maestros tienen de la lectura, al mismo tiempo que afirma la posibilidad de crear una tradición de lectura de información científica, es un indicador de la necesidad que hay de iniciar un trabajo sistemático de difusión de la producción científica. Quizás esto pueda aumentar las preferencias por los cursos a distancia, los cuales son atractivos solo para el 15% de los maestros (4).

- Un proyecto como el de la estrategia de lectura graduada, que opera "La Escuela Nueva", debe ser mirado con especial atención por su posible impacto en la tradición de lectura en los niños, maestros y padres. Se insiste en que la posibilidad de crear esta tradición y que los profesores participen en ella, depende del acceso físico, continuo y variado, al texto escrito que la comunidad pueda tener.

- Analizando el programa de bibliotecas experimentales desde el enfoque de la información, adquiere una relevancia especial. Hay que aclarar, sin embargo, que la sola existencia de una biblioteca experimental no resuelve el problema. Las bibliotecas, como los centros de documentación, en sociedades de tradición oral son instituciones de difícil interpretación y por lo tanto, de bajos niveles de servicio. Es necesario crearlos para convertirlos en signo institucional, pero su impacto depende de la posibilidad que haya de ejecutar y operar programas de educación en el uso de información y creación de una tradición de lectura. Desde esta perspectiva el proyecto de "Lectura Infantil" que actualmente impulsa la División de Documentación e Información del Ministerio requiere una especial atención.

A nivel del sistema

Ya sea desde el criterio de difusión entre los educadores o desde la toma de decisiones, parece urgente concentrar esfuerzos en el diseño y operación de un sistema de información a nivel educativo y que pueda proveer y obtener información oportuna. Siguiendo los criterios de E. Schiefelbein en la obra citada, este sistema debe considerar: a) el conjunto de decisiones que es posible tomar en el sistema educativo dados sus diferentes grados de desarrollo y suponiendo que existen metas adecuadamente definidas; b) los niveles educacionales que dice atender el sistema en Colombia, habiendo que definir si este sistema debe o no incluir la educación técnica y vocacional y el preescolar;

Cuadro 2. Especificación de las necesidades de información (ilustración) para la toma de decisiones.^a

Tipos de problemas	Regularmente	Periódicamente	Investigación
Nivel Regional (Direcciones regionales; direcciones zonales)			
Disponibilidad recursos	Número y formación profesores (profesional-académica). Número y tipos de administradores; textos/alumno; número y estado aulas; polígrafo y papel; número de turnos.	Colección de artículos de periódicos (alumno). Traslado profesores; número de libros en biblioteca; equipo escolar técnico; tubos de ensayo.	Distribución de alumnos y escuelas. Calidad biblioteca (escolar y pública) (información periódica). Evaluación del sistema nacional de estadísticas educacionales.
Uso recursos (escuela-detalle)	Profesores/alumno; administradores/alumno; sustitución de aula (fechas); ausentismo alumnos/año escolar; alumnos/escuela; número turnos; año escolar; ausentismo profesores/total.	Funcionamiento de la biblioteca por padres (en horas extras). Consultas en biblioteca/tubos ensayo alumno. % de niños a los que se controló la vista, oído.	% de experiencias de escuelas que preparan enciclopedia local. % de contratos de intercambio de instalaciones, tamaños óptimos de las escuelas (con alumnos).
Calidad educación (rendimiento; conocimiento)	Puntajes de alumnos, cursos, escuelas; tipo de programa académico; ¿en cuáles años? ¿total muestra? verbal, matemático, otros. % horas de clases dados por personas de fuera de la escuela.	Factores determinantes del rendimiento (datos, alumno, profesor) actitudes (muestra). Seminarios locales.	Evaluación de la evaluación. Apreciación de efectos de nuevos currículos (quizá por la técnica Delphi, o jueces). Estudios antropológicos de adecuación del currículo.
Acceso a la educación	Tasas de escolarización por edades (con datos del banco de requerimiento o censo y datos de escuelas).	Contactos con periódico local (por profesores o alumnos); idem radio local. Censo de los alumnos no inscritos (realizado por los mismos alumnos).	Estudio de tasas de transición (con el banco de requerimiento de alumnos) y sus factores. Efecto del nivel preescolar en el ingreso al nivel primario.
Progreso alumno en enseñanza	Aspectos del currículo en que hay problemas (detectados en los puntajes de las pruebas). % de sobre edad; % de alumnos que se presentan a examen; % de alumnos que fracasan en examen.	Contactos con los padres de los alumnos con problema; charlas a padres sobre estimulación precoz a hermanos menores.	Número de veces que repitió; efectos de la formación preescolar; edad de ingreso.

Destino egresados salidos	% de alumnos que continúa estudios en el nivel superior. Tipos de actividades que esperan realizar cuando egresan (al año siguiente)	Contactos con empresas, comerciantes, médicos, enfermeras, dentistas, y otras actividades de la comunidad. Reuniones con egresados, reuniones con escuelas de continuación.	Seguimiento de alumnos en su desempeño ocupacional (quizá por muestra). Encuestas a empleadores (opiniones).
Nivel Nacional (incluyendo educación superior)			
Disponibilidad recurso	% de PNB; % de producto nacional gasto; distribución por niveles; idem funcional (personal, equipo). Asistencia media profesores; asistencia media alumnos en términos de días de clases al año.	% de gastos de operación.	Efecto redistributivo del gasto en educación.
Uso recursos	% de alumnos con textos. Profesores/alumno; metro ² / alumno. Proporción del tiempo que asisten los profesores; idem alumnos; proporción de días del año escolar que se hacen clases.	% de charlas dadas por expertos de fuera de la escuela. Número de contactos con empresas, comerciantes, dentistas, médicos, enfermeras. Colecciones de artículos de periódicos.	Uso de los recursos de la comunidad (periódico local, radio, coros, idiomas)
Calidad	Educación superior profesores realizando investigaciones. % de profesores que evalúa con textos abiertos; promedio de puntajes por regiones; valores extremos por escuelas.	Seminarios regionales (opinión). Representantes de Oficina de Planificación. Grupos de intereses.	Efecto características de profesor en rendimiento alumnos.
Acceso	Tasas de escolarización por regiones.	Análisis de los niveles de alfabetismo por edades.	Censo de alumnos no inscritos.
Progreso	% de alumnos que se presentan a examen.	—	Relaciones entre escuelas del nivel anterior y la continuación.

^aFuente: Referencia 5, p.21.

c) la dimensión geográfica requiere definir de qué tipos de información se debe disponer a nivel de escuela, a nivel de núcleo, distrito, etc. Un especial cuidado habría que dedicar para delimitar qué tipo de información se necesitaría disponer para las zonas indígenas o de extrema pobreza; d) grado de abstracción de los indicadores de la información que se introduce y provee el sistema: entre mayor sea la distancia con respecto a una realidad concreta, mayores simplificaciones tendrán que hacerse; e) la difusión de los indicadores estadísticos que se utilizan para caracterizar la distribución de cada indicador. En este punto adicionalmente habría que especificar la variabilidad de cada indicador a nivel macro y micro (por ejemplo, la formación del profesor a nivel macro es variable y a nivel micro una constante); f) el proceso de control que establezca previamente qué debe hacerse, por quién, cuándo y cómo.

A nivel de sistema no parece que se hayan analizado suficientemente las consecuencias positivas que se derivan de lograr una adecuada difusión de la información científica entre los educadores.

Una acción positiva al respecto puede crear una valoración generalizada de la investigación colombiana y latinoamericana entre los educadores de todos los niveles. Hay que aceptar que a pesar de los desarrollos alcanzados en la producción investigativa en educación en nuestro medio, los autores más connotados de nuestros países siguen siendo desconocidos para los profesores de centros de formación de educadores y, por lo tanto, para los jóvenes estudiantes.

La difusión de la información científica permite también ampliar la concepción de la educación. Conviene para ganar niveles de profesionalismo que los educadores superen la concepción pedagógica de su trabajo. Esto no significa que dejen de ser buenos pedagogos (ellos serán siempre imprescindibles), lo que se sugiere es que una concepción de la educación que pueda visualizar otro tipo de variables que inciden en la educación (empleo, desarrollo económico, recursos naturales, tecnología, etc.) no solo les permita enfocar su acción pedagógica, sino elevar el espíritu profesional del maestro como grupo social.

Tanto para favorecer la expansión de los sistemas de capacitación a distancia como la tradición de acceso al texto escrito, la difusión de la información científica parece una estrategia útil. La difusión sugiere también institucionalizar el Congreso de Investigación en Educación, evento en el cual puedan investigadores y educadores legitimar sus hallazgos a nivel social. Quizás para algunos pueda parecer extraño que a lo largo de la historia de la revista Educación Hoy, se han publicado trabajos de maestros y profesores en ejercicio, de reconocida calidad. Esta estrategia puede diseñarse con eventos regionales previos, con reconocimientos en el ascenso o méritos académicos. Serviría también para poner en contacto a educadores con investigadores connotados. Finalmente, el facilitar la presencia de educadores en eventos y seminarios científicos es una estrategia a considerar. Todo lo anterior es en parte posible si se acepta que el educador es un interlocutor válido de la investigación; si se establecen reglamentaciones específicas que favorezcan el transporte, correo y papel para la difusión.

A nivel de proyectos específicos

El mapa educativo

Este proyecto ofrece posibilidades que es necesario especificar: a) el mapa da una estructura jurídico-administrativa que permite probar con precisión los

indicadores útiles para el sistema de información; b) permite medir en proyectos específicos las modificaciones que la difusión de información puede lograr; c) facilita y sugiere la experimentación de modelos para operar la educación desde la perspectiva comunitaria con los componentes aquí expuestos.

Escuela nueva

Conviene examinar con los líderes del proyecto, las posibilidades que tiene la difusión de información científica entre los educadores de proyecto. La continuidad del proyecto y el enfoque pueden dar elementos nuevos para probar estrategias de educación y uso de información, como para observar los tipos de impacto que es posible lograr.

Las bibliotecas experimentales

Partiendo de la existencia de las bibliotecas experimentales y de sus condiciones actuales, es posible experimentar estrategias de educación en el uso de información tanto con educadores como con administradores.

Los supervisores

Finalmente, se quiere hacer una observación específica sobre los supervisores y la difusión de información científica.

Si un supervisor puede ser pensado como un animador del proceso educativo, es decir, como una persona que tiene capacidad de proveer continuamente alternativas para solucionar problemas educativos o de proponer nuevas metas para alcanzar en el desarrollo educativo de las comunidades, es indudable que el dominio y conocimiento de los avances investigativos en educación, debe constituir su preferencia y el objeto de su capacitación. Esto podría dimensionar específicamente la imagen del supervisor en esta nueva fase de la educación colombiana.

Referencias

1. Aristizábal, A., Toro, J. B., Rodríguez, M., Rodríguez, I., y Vargas, G. *La Difusión de la Información Científica entre Educadores. Exploración experimental de algunas variables*. Bogotá: Asociación Educación Hoy, Informe de Avance, 1981.
2. García-Huidobro, J. E. y Ochoa, J. *Tendencias de la Investigación en Educación en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE, 1978 (mimeo).
3. Myers, Robert. *Connecting Worlds, a survey of developments in educational research*. Ottawa: ERRAG, IDRC-TS35e, 1980.
4. Parra Sandoval, Rodrigo. *La Profesión del Maestro y el Desarrollo Nacional en Colombia*. UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: 1981.
5. Schiefelbein, E. *Administración e Información*. Santiago de Chile: UNESCO-OREAL, 1980.
6. Schiefelbein, E. y García-Huidobro, J. E., eds. *Seminario 80*. Santiago de Chile: CIDE, Cuadernos de Trabajo, 1980, 2 vols.
7. Toro, José Bernardo y Lombana, Agustín. *El Fenómeno de la Investigación en Educación en Colombia (1960-1978)*. Bogotá: FEPEC-CEDEN, 1978.
8. UNESCO. *Colloque sur la Recherche et Pratique en Education*. Bucarest: 1980.
9. Vargas, G., Toro, J. B., Rodríguez, M., Rodríguez, I., y Aristizábal, A. *Observación Libre de Algunas Variables de la Difusión de Información Científica entre Educadores*. Bogotá: Asociación Educación Hoy, Informe de Avance, 1981.

DE LA FAMILIA A LA ESCUELA

Benjamín Álvarez Heredia¹ (Parte II)

Nelly Mendoza¹ (Parte II)

Parte I: Qué Dice y Qué no Dice la Investigación

¿Son los niños ricos más capaces intelectualmente que los niños pobres?

¿Es posible determinar en qué momento son los niños más vulnerables a los efectos adversos de la pobreza?

¿Sirve el preescolar para disminuir tal brecha y permitir a los niños una igualdad en la escuela?

¿Son más económicos y efectivos los programas comunitarios de educación no formal?

¿Es verdad que se ha demostrado científicamente que la escuela no tiene ningún efecto que no esté explicado por la proveniencia social de los alumnos?

¿Si la escuela no tiene efectos de igualdad social, conviene entonces desescolarizar la sociedad?

¿O sigue siendo una buena alternativa el aumentar cupos en las escuelas existentes?

¿No será que es imposible mejorar las escuelas ya que el cambio depende de variables organizacionales que a su vez son función de la estructura social?

Problemas centrales relacionados con la educación

De cualquier manera que se defina o describa la educación desde el punto de vista formal (no desde la perspectiva de contenidos), existen algunos tópicos de convergencia permanente que se encuentran implícitos en la investigación, el planeamiento o la práctica educativa como los siguientes:

- El problema de los resultados y de las intenciones de las acciones educativas. Este es un tema fundamentalmente político por su relación con los fenómenos de poder, control social e intereses. Pero es también un tema técnico en cuanto se refiere a aspectos tales como qué espera y cómo se miden los resultados de la educación. Cuando la discusión se circunscribe exclusivamente a este último aspecto, se corre el riesgo de perder la perspectiva original la cual con frecuencia determina parcialmente o ayuda a explicar las tendencias en la investigación.

Al hablar de resultados de la investigación puede hacerse referencia a una gran variedad de alternativas y combinaciones de alternativas (2). Se pueden por ejemplo, enfocar primordialmente resultados sociales, tales como la reducción de las distancias entre las clases sociales o la reproducción de

¹Investigadores de Fondo para la Educación Permanente en Colombia; Centro para el Desarrollo de la Educación No Formal (FEPEC/DECEN), Bogotá, Colombia.

determinada estructura del sistema productivo o la ágil respuesta al cambiante mundo del empleo. También se pueden considerar los resultados cognoscitivos de la educación en términos de las habilidades intelectuales o los conocimientos adquiridos, o más concretamente las habilidades medidas por las pruebas estandarizadas, o el desarrollo de la ciencia o el arte, o simplemente los productos tecnológicos de la educación, es decir, el desarrollo de aplicaciones útiles para la solución de problemas específicos.

Así pues, cuando se evalúan o miden resultados en la educación, conviene tener en mente cuál es la opción tomada, cuál es el criterio utilizado, y cuáles son sus límites y bondades.

- El problema del contexto educativo. Se refiere este problema a la estructuración dinámica de los diferentes elementos que permiten el aprendizaje. La escuela es uno de estos posibles arreglos, pues existen innumerables vías de aprendizaje en diferentes comunidades y organizaciones sociales.

La escuela occidental con su prestigio y reconocimiento social pareció durante mucho tiempo opacar otras formas alternativas de enseñar y aprender. Recientemente, programas en Africa, América Latina y Asia han tratado de buscar un renacimiento de tradiciones educativas olvidadas o simplemente han intentado estructurar formas innovadoras de fácil replicación. A este género pertenecen buena parte de los llamados programas de educación no formal, alfabetización funcional, desarrollo integral, educación popular, programas de intervención, etc.

La manera como estos dos tipos de problemas se conciben tiene mucho que ver con la dirección de la investigación, los instrumentos empleados y aun el tipo de resultados obtenidos. También están muy vinculados con decisiones educativas como la forma que toma el currículo, las prioridades de las inversiones, etc.

Antecedentes investigativos en áreas específicas

La pobreza y el desarrollo infantil

En la configuración de la investigación sobre este tema han confluído: 1) propósitos de carácter claramente político en los Estados Unidos y Gran Bretaña; 2) observaciones de las condiciones de salud de los niños en diferentes regiones de Africa, América Latina y Asia y 3) concepciones educativas que surgieron de la psicología del “sesgo cognoscitivo” a partir de los trabajos de Piaget, las cuales tuvieron una ingerencia más bien tardía en los Estados Unidos.

En los Estados Unidos se consolidó toda una tradición investigativa en torno a la problemática de los niños provenientes de los hogares de “minorías” (negras, chicanas y latinoamericanas) y en Inglaterra a los provenientes de las clases obreras. El sesgo de estos estudios fue predominantemente educativo y psicosocial.

En esta corriente puede situarse la llamada “educación compensatoria” que se presentó como una alternativa a la educación remedial dado su carácter preventivo. A la educación compensatoria para la edad preescolar se acudió por varias razones, entre ellas el hecho de que el crecimiento en las áreas del lenguaje, social y conceptual es muy notorio antes de los seis años, así como la afirmación de que la determinación de la varianza en la inteligencia en la edad adulta parece estar asociada con los resultados obtenidos a la edad de siete años (3).

En los países en desarrollo el análisis se hizo, en un comienzo, con variables de salud, las cuales fueron pronto asociadas con la desnutrición. Los resultados

de los primeros estudios llamaron la atención sobre; 1) el logro vulnerable motivo-infantil como un sector de la población de los países pobres, especialmente expuesto a riesgos alternativos del crecimiento y del desarrollo durante las fases tanto pre-natal como post-natal, y 2) los efectos de la desnutrición sobre el sistema nervioso central y sobre el comportamiento general del individuo (4, 5).

A medida que se obtenían indicios en torno a estos temas se iba esbozando una trama compleja de variables responsables del desarrollo deficiente del niño, las cuales interactuaban generalmente dentro de un ambiente general de pobreza. Se habló, entonces, de retardo mental leve de origen socioeconómico y cultural. Numerosos trabajos posteriores evidencian constantemente relaciones entre puntajes obtenidos en pruebas de inteligencia (particularmente en escalas de lenguaje) (10) y los ambientes de pobreza, y entre estos ambientes y el logro educativo (9).

Así pues, la relación escuela, familia y ambiente de pobreza empezó a esclarecerse con algunos datos empíricos obtenidos en regiones distantes pero con características sociales comunes.

Acercamientos cada vez más integrales al problema del ambiente de crecimiento del niño, condujeron al siguiente paso lógico: el diseño y prueba de “proyectos de intervención”, de carácter cuasi-experimental, dirigidos al enriquecimiento del ambiente del niño. Algunos de ellos se orientaron a los niños recién nacidos y de corta edad (primeros 24 meses de vida) y otros más bien a períodos propiamente preescolares.

El deseo de extender los posibles beneficios de estos experimentos a comunidades marginadas urbanas y en pocos casos a la población rural, se tradujo en el desarrollo de programas comunitarios y familiares que han buscado un bajo costo y una permanencia de los efectos.

En consecuencia, la investigación sobre este tema, inicialmente experimental y de laboratorio y con propósitos fundamentales explicativos, se transformó luego en programas interdisciplinarios de intervención social, y finalmente ha tendido a fundirse como un pequeño componente de programas masivos de acción a largo alcance. Evidentemente lo explicativo puede muchas veces disminuirse a medida que los propósitos de los estudios cambian de énfasis. Paradójicamente, entre más aumenta la inversión en acción más demandas se hacen a la investigación pero menos esfuerzos se dirigen a este campo.

En la última década en América Latina y particularmente en Colombia, estos programas se han multiplicado, no a un ritmo deficiente de acuerdo a la magnitud del problema, pero sí a un ritmo muy acelerado de acuerdo a las tendencias anteriores; sin embargo no parece haber sucedido lo mismo en la actividad explicativa y evaluativa, o porque no existe un interés manifiesto en el financiamiento de dichas actividades, o porque los investigadores no están planteando las preguntas de relevancia para la acción en este momento.

La preparación para la escuela

En buena parte, como efecto de los anteriores movimientos y de estudios realizados en torno a la escuela, ha surgido ultimamente una renovada preocupación por el estudio del período de transición del niño a la escuela. Pero conviene destacar que, históricamente el preescolar no fué un resultado lineal de la investigación. Más bien surgió como un fenómeno urbano y el fracaso escolar de los niños pobres no pareció jugar, al menos en Colombia, Chile y Bolivia (6), un papel determinante.

A pesar de que los datos obtenidos en los Estados Unidos sobre la influencia de los programas preescolares no parecen ser definitivamente concluyentes, las altísimas tasas de deserción y repetición en los primeros años de la educación pública y la correspondiente reducción en la eficiencia interna de los sistemas educativos en la mayor parte de los países de América Latina, constituyeron probablemente factores decisivos en favor de la multiplicación reciente de las intervenciones preescolares. Las cifras existentes en este sentido son dramáticas. En Colombia se calcula que se necesitan más de 50 años-hombre de educación por cada exitoso finalizador de la escuela primaria (6).

Sin embargo, la presencia de la mujer en actividades fuera del hogar ha sido sin lugar a dudas, una de las razones que más ha impulsado la creación de instituciones y programas para los niños preescolares. Por lo tanto, los servicios a estos niños se expandieron rápidamente en el seno de agencias de naturaleza tan diferente como los ministerios de trabajo, de salud y de educación en los diferentes países. En tales servicios se han utilizado muy diversas concepciones, desde simples espacios para el cuidado físico de los niños hasta currículos cuidadosamente planeados para el desarrollo intelectual con actividades discriminadas y precisas o con una filosofía abierta y centrada en la actividad espontánea del niño. En general muchos de estos modelos se originaron en la investigación sobre los niños especiales y posteriormente se aplicaron al resto de la población infantil.

A pesar de este renacimiento de la educación previa a la experiencia escolar, el cubrimiento de los servicios es muy pequeño. En Colombia no alcanza al 10% de la población potencial. Los niños pobres y los niños campesinos tienen una participación aún menor.

Los efectos diferenciales de la escuela

La eficacia del proceso escolar ha sido uno de los temas de más apasionada discusión en el mundo entero durante los últimos quince años. La tradicional fe en el sistema escolar ha sido sometida a pruebas desde diferentes puntos de asalto. Desde la perspectiva empírica, los resultados de la encuesta nacional sobre la "Igualdad de Oportunidades Educativas", publicada en los Estados Unidos en 1966 y conocida como el informe Coleman, arrojaron una ola de pesimismo que apenas está en su movimiento descendente y como sucede con frecuencia, sus tardíos efectos apenas se están sintiendo en nuestros países.

Fue el compromiso del Congreso Norteamericano con la educación como medio para rectificar las desigualdades sociales que se detectaron hacia la mitad de la década de los 60 en los Estados Unidos (8), el que permitió tanto la ejecución de grandes programas, como los famosos Head Start y Title I, como el impulso de todo un estilo de investigación educativa orientada hacia la política.

Los primeros estudios arrojaron resultados más bien negativos respecto: a) la contribución de las facilidades y recursos de la escuela en el rendimiento de los estudiantes; b) la capacidad de la escuela para desarrollar destrezas cognoscitivas y sociales entre los niños de hogares menos favorecidos; y c) descensos en los porcentajes de ingreso a la educación superior.

Aproximadamente cinco años después de publicados estos primeros informes y dado el enorme crecimiento de la inversión en escuelas en los países pobres durante la primera parte de la década del 70, se emprendieron en estos varios estudios, que enfatizaron particularmente las preguntas relativas a los determinantes del rendimiento escolar (11).

La mayoría de los estudios anteriores partía de una serie de supuestos sobre

la naturaleza del rendimiento académico y de los resultados del proceso escolar así como sobre la aplicabilidad de ciertos conceptos económicos y del análisis de sistemas a los procesos de la educación. Posteriores reanálisis de los mismos datos así como evidencias obtenidas mediante la utilización de diferentes marcos teóricos, diferentes supuestos y diferentes instrumentos, parecen presentar hoy día un cuando más optimista.

El cambio en la escuela

La investigación sobre los cambios en la organización escolar ofrece un historial enorme de trabajo bajo diferentes categorías tales como: innovaciones, agentes de cambio, liderazgo, etc. A pesar de la enorme inversión hecha a este respecto, son muy pocas las recomendaciones que con cierto nivel de generalización y con suficiente evidencia pueden hacerse para introducir cambios específicos en un sistema escolar.

Las primeras concepciones utilizadas en la investigación en esta área se inspiraron en las teorías del liderazgo y, luego, en el análisis del clima organizacional o en las características de las organizaciones complejas. Muchos de estos trabajos quizás no consideraron suficientemente la naturaleza especial de la institución educativa, la cual no presenta la misma igualdad de metas y el mismo tipo de estructura jerárquica de otra clase de organizaciones, como un hospital o una fábrica, sino algunas de las características de las llamadas organizaciones “anárquicas”. Este campo de investigación constituye así un reto de gran importancia, ya que cambios económicos y políticos ocurridos en casi todos los países por diferentes motivos, plantean la necesidad de cambios educativos.

Límites y alcances de la investigación

Cuatro grandes interrogantes pueden plantearse, los cuales han orientado la investigación, a saber: 1) los efectos de ambientes de pobreza en el desarrollo de los niños, 2) la experiencia preescolar y sus efectos, 3) la eficacia de la escuela para reducir las brechas existentes, y 4) el cambio en la organización escolar.

Las respuestas que a tales interrogantes pueden aportar los resultados de las investigaciones poseen diferentes tipos de limitaciones, algunas provienen de los mismos estudios, como son las relativas al enfoque, los instrumentos, la población, etc. Pero también existen limitaciones en cuanto al alcance de las preguntas hechas y a su relación social. Es decir, el investigador se plantea con frecuencia preguntas cuyas respuestas son insuficientes o inútiles para guiar la acción humana. Las decisiones sobre la actividad humana, por otra parte, se toman generalmente sobre la base de otra serie de insumos distintos de los resultados de los estudios científicos.

Efectos de ambientes de pobreza en el desarrollo de los niños

Puede decirse que los resultados de la mayor parte de los estudios realizados sobre este tema revelan una asociación constante entre pobreza, desnutrición e inteligencia infantil, medidas, la pobreza por determinadas escalas de ingreso, la desnutrición por normas de peso y talla, y la inteligencia por los llamados cocientes intelectuales.

Esto no quiere decir que pueda afirmarse que los niños pobres heredan una condición inferior; existen indicios de que poseen un potencial muy grande para desarrollar. No puede, por tanto, decirse que los efectos a este nivel son

irreversibles, ya que es muy difícil señalar cuál es el momento de la vida del niño más sensible a dichos efectos negativos. Lo anterior tampoco significa que todos los niños pobres se encuentren desnutridos, ni que todos los niños pobres obtengan puntajes más bajos de inteligencia, ni que estemos totalmente ciertos de la naturaleza misma de los procesos de pensamiento cobijados bajo el concepto de inteligencia.

La experiencia preescolar y sus efectos

El segundo grupo de interrogantes se refiere directamente a los programas comunitarios preescolares y a su influencia en el posterior desempeño escolar de los niños.

En cuanto a los programas educativos comunitarios de atención al niño, podría indicarse que las evidencias obtenidas, aunque, por un lado sugieren amplias posibilidades de efectuar cambios de comportamiento y actitudes en el interior de las familias, sus resultados no parecen corresponder a las expectativas iniciales de quienes los diseñaron en cuanto a los logros obtenidos por los niños y la permanencia de dichos efectos. Además, la falta de información sobre costos reales de nuevos programas, no permite comparar diferentes estrategias de trabajo (por ejemplo, educación a las madres, a los hermanitos; organización de hogares de paso o de la clásica guardería infantil).

Eficacia de la escuela

Según se anotó anteriormente, una de las cuestiones básicas antes de emitir juicios sobre los efectos de la escuela, es delimitar cuáles son sus funciones básicas: si las escuelas están diseñadas para desarrollar las destrezas medidas por las pruebas estandarizadas, o están destinadas a buscar una igualdad de resultados o a desarrollar determinado currículo. En el caso del estudio Coleman y de los reanálisis posteriores de sus datos, se supuso que el efecto buscado por las escuelas estaba constituido por los resultados en las pruebas estandarizadas. De igual manera se presentan dichas funciones en términos de las variables que podrían ser manipulables políticamente (8). Quizás los profesores mismos no perciban sus funciones bajo este prisma.

Prescindiendo de los problemas de orden técnico que suscita el uso de un modelo con un énfasis más predictivo que explicativo y de los supuestos estadísticos de dichos estudios (la mayor parte de los trabajos sobre determinantes del rendimiento o sobre efectos de la escuela ha utilizado las técnicas de regresión), sus conclusiones se contraponen a otros nuevos hallazgos que son mucho menos pesimistas respecto a los efectos de la escuela. Puede hoy decirse que las escuelas sí hacen diferencia en el aprovechamiento de los estudiantes (3, 8).

Parece razonable pensar que las características familiares afectan el desempeño del estudiante durante su tránsito por la escuela, pero suponerlas como las decisivas y exclusivas dista mucho de lo que realmente puede concluirse. En consecuencia, aún es posible tener fé en la escuela, así falte mucha investigación sobre los objetivos de la escolarización y la manera de medirlos así como sobre los procesos mismos que allí ocurren. A menudo se hacen demasiadas suposiciones sobre dichos procesos y su relación con los resultados. Por ejemplo, se supone que una clase grande impide el aprendizaje. Las evidencias obtenidas aun en países en desarrollo (11) ponen esta afirmación en tela de juicio. En la mayor parte de los estudios disponibles, el tamaño mayor de la clase no hace diferencia o si la hace, es positiva, en el rendimiento de los estudiantes. Aún

no sabemos, por ejemplo, si es una alternativa más eficaz el aumentar los cupos en un 20% o disminuir el tiempo de trabajo escolar (dobles y triples jornadas).

El cambio en la escuela

La investigación sobre innovaciones, aunque no puede en la actualidad presentar modelos de trabajo a los administradores para efectuar cambios en las organizaciones educativas, sí permite inferir la posibilidad de cambio aún en materias fundamentales de los procesos educativos, tales como los sistemas de evaluación del aprendizaje, siempre y cuando se recurra no sólo a los aspectos físicos organizacionales, sino al concurso del maestro y a su capacidad para asimilar nuevas rutinas de trabajo (1). Muchos de los anteriores interrogantes no son planteados por los políticos a los científicos y muchas veces estos no se plantean porque dichos interrogantes no están dentro de la corriente principal en boga o no obedecen a una teoría previamente concebida.

El papel de la política en la investigación futura

Regularmente, cuando se plantea el problema de las relaciones entre investigación y decisiones políticas, se concentra la discusión en cómo buscar que los resultados de los estudios hechos puedan ser conocidos por quienes toman decisiones de tal manera que aquellas resulten “útiles”. Por lo general, se espera que hablen los científicos y que los políticos escuchen.

Rara vez se toma la perspectiva opuesta; sin embargo, la misma temática y propósitos de la investigación en su conjunto, responden a factores tales como políticas de las agencias financiadoras, política nacional en materia social y educativa e intereses de ciertos grupos. Las grandes escuelas de investigación social parecen estar asociadas a determinados eventos sociales. Más aun, en países sometidos a la influencia del pensamiento norteamericano, se asimilan estos influjos en forma diferente, dependiendo de variables locales, tales como decisiones políticas, estructura tradicional del sistema, etc.

Los cambios que se vienen sucediendo últimamente en la financiación internacional para la investigación educativa, indudablemente se sentirán y pronto, no sólo en las preguntas que los estudiosos de la sociedad se plantearán, sino en la misma metodología seleccionada. Es curioso, por ejemplo, el resurgir de estudios evaluativos precisamente cuando la formación de la educación básica tiende a disminuir.

En este proceso de orientación general de la ciencia social, las políticas nacionales deben jugar un papel más consciente. No sólo en calidad de potenciales usuarios sino como acicate para el planteamiento de problemas de importancia y utilidad para la práctica social.

Parte II: Hallazgos de un Estudio Realizado en Colombia sobre los Resultados del Preescolar²

El preescolar en Colombia

Según proyecciones recientes, en Colombia la población de niños entre 0 y 6 años era de 4 711 347 (ACEP 1980), de los cuales sólo una minoría estaba

²Este es un resumen del trabajo de investigación realizado por el grupo de investigadores del proyecto “Umbral”, patrocinado por el CIID y realizado en Colombia, Chile, Argentina y Bolivia.

matriculada en instituciones preescolares (78 419 en el sector no oficial y 38 150 en establecimientos oficiales en 1977) (Ministerio de Educación Nacional, 1978).

La educación preescolar que es casi en su totalidad costeadada por los padres de familia, se caracteriza por sus altos costos y, como consecuencia, se constituye en un privilegio para las clases económicamente pudientes con la consecuente deformación de sus objetivos puesto que los niños provenientes de ambientes deprimidos son los que más la necesitan.

Al hacer un recorrido dentro de la evolución histórica del preescolar encontramos cierto paralelismo entre los objetivos de las instituciones actuales y las que pueden considerarse pioneras en la atención de pre-escolares, por ejemplo, la institución “AMAS” destinada a conseguir madres de leche y hogares sustitutos a niños huérfanos o expósitos, fundada hacia 1777.

En 1871, las “Salas de Asilo”, que atendían a niños de dos o más años, tenían funciones similares a las de las guarderías actuales lo mismo que las “Gotas de Leche” fundadas en Bogotá a principios de siglo.

Durante la primera década del siglo se fundaron los primeros centros de educación preescolar propiamente dichos: el kinder del colegio María en Yarumal (Antioquia) por doña María Rojas de Tejada; el Kindergarten del Gimnasio Moderno por don Agustín Nieto Caballero; y el Kindergarten del Instituto Pedagógico Nacional. Estos centros crean tal interés a nivel gubernamental que se fundan centros similares en varias capitales de Departamentos con el nombre de Escuela infantil o Kindergarten, estableciéndose así los jardines infantiles pedagógicos.

Años más tarde, en 1926, la Cruz Roja Nacional y la Dirección de Higiene de Bogotá, fundan las primeras salacunas que darán luego origen a las llamadas guarderías. En 1936, se funda por un grupo de damas voluntarias y el Padre Bravo, el primer jardín infantil para hijos de obreras en el barrio La Perseverancia, que será el modelo de los jardines asistenciales.

Sólo hasta 1960 se crea en el Ministerio de Educación Nacional la sección de Educación Preescolar que establece normas para el funcionamiento de los centros de este tipo y se organizan en todo el país y en algunas reservaciones indígenas los jardines infantiles nacionales — hoy en número de 41 con un cubrimiento de 7250 niños.

En 1968, el Decreto Ley 75 (conocido como “Ley Cecilia”) crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para la protección del menor y el bienestar de la familia. En 1974, la Ley 27 dicta las normas sobre creación y sostenimiento de centros de atención integral al preescolar para hijos de empleados y obreros de empresas públicas y privadas dando con esto al ICBF funciones similares a las del Ministerio de Educación Nacional, creándose una dualidad que poco beneficia la educación preescolar del país.

Justificación del estudio de los efectos del preescolar

En 1976, la educación preescolar, por el Decreto 088, se incorpora al sistema educativo nacional, cuando se agudizan precisamente problemas sociales tales como:

- El abandono forzoso de los niños, por cuanto la madre sin recursos económicos debe salir a trabajar. Con frecuencia ella deja a su pequeño encerrado o bajo el cuidado de sus hermanitos mayores, cuyas edades no pasan tampoco de 8 años.

- Los índices de mortalidad que alcanzan niveles preocupantes: 67,9 por mil nacidos en 1971 (ICBF 1973). Los niños entre 1 y 4 años, período en el que

parece afectar más la desnutrición, presentan tasas de mortalidad 9 veces superiores a las de los países desarrollados (ICBF 1973).

- Este factor de desnutrición se convierte en causa de muerte o asociada en el 36,4% y 42% del total de defunciones en menores de 5 años.

- Estudios realizados en 1977 como parte del proyecto sobre desnutrición y desarrollo mental, muestran cómo a pesar de las campañas de nutrición los niveles de desnutrición no se han modificado entre 1968 y 1974. Los denominados pseudo-retardados mentales son indudablemente el primer producto de los efectos de bajos niveles de nutrición en los primeros cinco años de vida.

- La invasión de las calles por los pequeños sin posibilidades o “gamines”.

A más del complejo problema educativo que constituye la carencia de cupos en el primer año de primaria, la deserción escolar, la repitencia y la pérdida de año entre otros, motivaron a un grupo de investigadores a plantear una serie de interrogantes sobre la educación preescolar enfatizando particularmente su influencia en el nivel primero de primaria a fin de poder dilucidar sus problemas y proponer alternativas al país con miras a un mejor aprovechamiento de los recursos.

Los propósitos que tuvo el estudio

Es así como los siguientes interrogantes se formularon para un primer estudio:

- ¿Es el nivel socioeconómico de las familias el determinante del desarrollo de las funciones básicas en los niños, independientemente de si han asistido o no al preescolar?

- ¿Es el nivel socioeconómico de la familia el que determina el resultado de los aprendizajes al final del primer grado?

- ¿El nivel socioeconómico de la familia es determinante del tipo de educación que va a recibir el niño?

- ¿El desarrollo de funciones básicas para aprendizaje de lectura y escritura está relacionado directamente con la asistencia al jardín infantil?

- ¿Los procesos de los grados primeros son altamente congruentes con los del preescolar?

Hallazgos del estudio

Con el fin de responder a estos interrogantes, se tomaron 1422 niños de primero de primaria en 33 instituciones, distribuidos así: 15% de NSE (nivel socioeconómico) alto, 19% de NSE medio y 66% de NSE bajo. Se buscaba determinar los efectos del preescolar en el desempeño de los niños en el nivel primero primario y el grado de retención dentro de dicho nivel. Como conclusiones se encontraron las siguientes.

1. El NSE opera independientemente de lo que puede o no lograr la asistencia al jardín infantil.

Cuanto más alto sea el NSE de las familias, los niños logran mejores resultados al ser sometidos a la influencia de los programas preescolares o escolares y la permanencia y retención en el sistema escolar es más alta; está por demás decir que todos los niños de NSE alto cursan preescolar y se incorporan al mismo desde temprana edad (3 a 4 años).

Por otra parte, los procesos en las instituciones de NSE alto son generalmente positivos y surten efectos superiores a los producidos en los sectores socioeconómicos bajos. En cuanto a los procesos en las instituciones de NSE bajo, puede decirse que son positivos y el niño encuentra elementos de estímulo, que

desaparecen con el paso a la primaria o que se pierden durante el tiempo que el niño debe esperar para lograr ingreso a la misma por la falta de cupos, agravada por la repitencia y la retención escolar.

2. En general, los niños que hacen jardín infantil, obtienen mejores resultados en funciones básicas y aprendizajes de lectura y matemáticas.

Al comparar niños de NSE alto con preescolar frente a niños también con preescolar pero de NSE bajo, se encontraron diferencias altamente significativas; de semejante manera fueron significativas las diferencias entre niños con preescolar de niveles altos y niños sin preescolar de sectores bajos.

En los sectores bajos, al comparar niños con y sin preescolar no se encontraron diferencias significativas. Al tratar de relacionar la permanencia en la escuela y la pérdida de curso con la asistencia o no al jardín infantil, se encontraron dificultades que impiden un juicio adecuado, tales como el desfase en el ingreso por edad a los dos sistemas y las grandes diferencias de edad que hacen difícil un análisis exacto.

3. Se puede anotar con relación a las pruebas de lectura, lo siguiente:

- A nivel general no se encuentran diferencias significativas entre niños que hicieron preescolar y niños que no lo hicieron (9,95 media para niños con preescolar y 9,71 para los que no lo hicieron).

- En los niveles bajos, estas diferencias tampoco son significativas y, por el contrario, los niños que no cursaron preescolar obtienen puntajes ligeramente superiores.

- En el sector rural no se encontraron diferencias significativas entre los dos grupos, anotándose que en este sector es muy escaso el número de niños que tienen posibilidades de asistir al preescolar por cuanto en la zona rural prácticamente no existe.

- En el sector urbano sí hay diferencias, obteniéndose puntajes más altos para niños que cursaron preescolar. Al excluir a los niños de niveles socio-económicos altos, estas diferencias dejan de ser significativas y vuelve a darse el caso de que los puntajes mayores corresponden a niños que no cursaron preescolar.

Las diferencias fueron muy altas entre los niños de NSE alto y los niños de clases populares que hicieron preescolar; los primeros obtuvieron los puntajes promedios más altos. Como es de suponer, esta diferencia se mantiene al comparar los niños de clase social alta que hicieron preescolar con los de NSE bajo que no lo hicieron. En los NSE bajos no fueron significativas las diferencias entre los que cursaron o no el preescolar.

4. Al comparar los resultados en el área de las matemáticas se encontró lo siguiente:

- Los niños que hicieron preescolar obtienen, en general, puntajes significativamente superiores a los que no lo hicieron.

- En los NSE altos no se encontraron niños sin preescolar y su puntaje general fue alto.

- En los NSE bajos no se hallaron diferencias significativas entre quienes cursaron preescolar y quienes no.

- En el área rural tampoco se encontraron diferencias entre los dos grupos.

- En el área urbana sí hallaron diferencias, obteniendo resultados ligeramente superiores los que hicieron preescolar.

- Al comparar niños de NSE alto con preescolar, contra niños también con preescolar pero de NSE bajo, se encontraron diferenciales altamente significativas. De semejante manera fueron significativas las diferencias entre niños

con preescolar de niveles altos y niños sin preescolar de niveles bajos.

- En los sectores bajos, al comparar niños con y sin preescolar, no se encontraron diferencias significativas.

5. En términos generales se puede concluir: a) que la asistencia a los preescolares en todos los casos se ve determinada por el nivel socioeconómico de la familia del niño, y el enfoque curricular o su carácter mismo están determinados por las condiciones sociales y económicas; b) que las condiciones institucionales (infraestructura) y las calidades de los docentes, dependen en su totalidad del nivel socioeconómico del sector en que se encuentra ubicada la institución.

Programas y metodología

Aunque no hay unidad de criterio en el desarrollo de los programas y el empleo de metodologías, encontramos que en algunas instituciones se trabaja con una metodología de espacios o rincones, en donde el niño puede escoger libremente el material y la actividad. Sin embargo, lo escaso del material y el poco o ningún dominio de la metodología de trabajo por parte de las maestras conduce a una desorganización en la actividad que genera en muchas oportunidades agresividad, desorientación y/o rutinas en el niño, pues ni su iniciativa ni la de la maestra le permiten desarrollar creatividad ni menos la posibilidad de estar en situación de experimentar, comparar o establecer relaciones que suponen elaboración del pensamiento; es decir, el niño juega por jugar con un mismo material en una actividad que resulta muy estereotipada y la maestra se limita a ser la vigilante pasiva de esta actividad.

En otros jardines, las actividades obedecen a una planeación bien secuenciada con objetivos muy específicos, siendo material diseñado para cada una de las mismas, las cuales deben ser realizadas simultáneamente por todos los niños.

Algunos colegios desarrollan actividades a base de unidades de experiencia por temas escogidos por los niños y realizados conjuntamente por ambos, niño y maestra.

A pesar de los enfoques metodológicos diferentes, los niños se muestran, en general, satisfechos y contentos.

El tránsito a la escuela

La escuela primaria puede considerarse como un mundo completamente diferente del preescolar por las siguientes razones:

- La infraestructura de la escuela, carente de recursos, de calidades humanas y el mismo propósito del primer año (enseñar a leer, escribir y calcular) se convierte en un abismo que separa la intención del preescolar de lo que se realiza en la escuela primaria.

- El clima del aula es impersonal, rígido, invita a la quietud, al mutismo, a la limitación, al aprendizaje por repetición. Este medio no es el más adecuado para una formación integral, el cual se acentúa hasta grados críticos en el nivel socioeconómico bajo.

- A pesar de ser la escuela oficial gratuita y obligatoria, se encuentran serias dificultades en algunas regiones para obtener cupos, razón por la cual se hallaron niños hasta de 11 años en el primer grado.

- Cuando un niño termina su etapa preescolar y pasa a la escuela primaria, se encuentra con un aula y una serie de elementos que le muestran una institución

poco acogedora, carente de decoración o algún elemento que la haga alegre y especial, y menos aun con material a su disposición o la posibilidad de elegir la actividad que más le agrade. Se une a esto una disciplina mucho más rígida y un maestro más preocupado por dictar clases y llenar un programa que por acercarse y conocer al niño que ahora tiene que asimilar un nuevo ambiente y adaptarse a él. En la medida en que esto sea más difícil, su aprendizaje y su rendimiento serán afectados, perdiéndose el esfuerzo que en el nivel preescolar se ha realizado y la motivación por el aprendizaje que el niño había logrado.

Recomendaciones

Con base en el conocimiento que se tiene del preescolar y de los hallazgos del estudio reseñado, se pueden hacer las siguientes recomendaciones.

1. De tipo organizativo:

- Que el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y demás instituciones que tengan que ver con el preescolar, evalúen y contrasten los resultados de su acción con el fin de coordinar y unificar políticas.
- Estructurar como una unidad los niveles preescolar, primero y segundo de primaria.
- Ya que el problema es más social que pedagógico, se recomienda buscar estrategias de acción dirigidas más hacia la familia.

2. De tipo investigativo:

- Realizar investigaciones que busquen relacionar y hacer congruentes variables tales como expectativas y actitudes del maestro frente al grupo, nivel socioeconómico del maestro, interacción maestro-alumno, entre otras.

Referencias

1. Alvarez, B. *The Use of Standardized Testing. An Innovation in Irish Schools*. Dublin: Education Research Centre, St. Patrick's College, 1981.
2. Alvarez, B. y Toro, B. *La Educación No Formal*. Colección Educación Hoy, Perspectivas Latinoamericanas: Bogotá, 1975.
3. Blomm, B. S. *Stability and Change in Human Characteristics*. New York: Wiley, 1964.
4. Cobos, F. *Notas sobre Deprivación Psiconutricional*. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, marzo 1970.
5. Scrimshaw, N. S. y Gordon, J., eds. *Malnutrition, Learning and Behaviour*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1968.
6. High Scope Educational Research Foundation. *Educación Preescolar en América Latina. Un Informe de la Región Andina*. Ypsilanti, Michigan: High Scope Educational Research Foundation, 1979.
7. Madaus, G. F., Airasion, P., y Kellaghan, T. *School Effectiveness, A Reassessment of the Evidence*. New York: McGraw Hill, 1980.
8. Madaus, G. F., Kellaghan, T., y Rakow, E. A. *Study of the Sensitivity of Measures of School Effectiveness*. Report submitted to the Carnegie Corporation of New York. Dublin: Education Research Centre, St. Patrick's College, 1975.
9. Pollit, E. *Early Childhood Intervention Programs in Latin America: A Selective Review*. Report presented to the Office of Latin America and the Caribbean International Division. The Ford Foundation, 1978 (mimeo).
10. Rodriguez, S. J. y Lira, M. I. *Estudios Realizados con la Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor*. A. Desarrollo psicomotor de lactantes de Santiago: diferencias según coeficientes de desarrollo en dos niveles socioeconómicos y ambos sexos. En *Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor a 24 meses*. Santiago, Chile, 1976.
11. Schiefelbein, E. y Simmons, J. *Los Determinantes del Rendimiento Escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo*. Ottawa: CIID, 1981.

PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES DE LA EDUCACION PRIMARIA

Rodrigo Losada Lora¹
Hernando Gómez Buendía¹

Los siguientes comentarios sobre problemas administrativos y presupuestales de la educación pública se basan en los resultados de dos investigaciones financiadas por el CIID.

La primera, adelantada por OFISEL, atañe a los costos de la educación primaria rural y se fundamenta en seis estudios de caso. Por medio de éstos se buscó apreciar los costos reales de la unidad escolar rural, la forma como son cubiertos, los vacíos que deja el sistema de financiación existente, y el grado de eficiencia del gasto público en la escuela rural, así como los factores que determinan dicha eficiencia.

La segunda investigación, realizada por FEDESARROLLO, analizó las raíces financieras, administrativas, laborales y políticas de los conflictos huelguísticos protagonizados por los maestros de primaria durante los años 1968-1979. Sus fuentes de datos son diversas: el escrutinio de las principales huelgas del magisterio en el período referido, el estudio pormenorizado de la administración educativa en dos departamentos, Antioquia y Magdalena, y su relación con las huelgas docentes acaecidas en ellos; diversos análisis de cifras presupuestales de la Nación, de datos salariales y de documentos legales pertinentes, y una amplia serie de entrevistas con personas particularmente entendidas en ciertos aspectos específicos del tema de la investigación.

Antes de tratar los problemas de tipo financiero, presupuestal y administrativo de la educación oficial, especialmente la de nivel básico, detectados por las dos investigaciones mencionadas, conviene recordar algunas grandes tendencias del gasto público en el sector educativo.

Algunas Tendencias del Gasto Público en el Sector Educativo

Como primer punto de referencia, el Cuadro 1, describe la importancia relativa del gasto público total en educación dentro del producto interno bruto y dentro del presupuesto nacional. Se nota allí que los países industrializados

¹Investigadores de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá, Colombia.

Cuadro 1. Gasto público total en educación como porcentaje del PIB y del presupuesto nacional, 1970-1974.^a

	PIB		Presupuesto nacional	
	1970	1974	1970	1974
Países desarrollados	5,7	5,7	16,1	15,6
Países en desarrollo	3,4	3,9	13,8	15,1
Colombia	3,2	2,8	13,6	18,4

^aFuente: World Bank, *Education — Sector Policy Paper, 1980*, p.67, para Colombia, cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro 2. Gasto público en educación por estudiante (1970 y 1975) y costos por estudiante de primaria (1975) (en dólares corrientes).^a

Países con PIB per cápita de 1975	Gasto total		Costos en primaria 1970
	1970	1975	
Menos de \$265	39	40	26
Entre \$265 y \$520	43	109	57
Entre \$521 y \$1075	73	177	88
Colombia (\$630)	68	169	86
Entre \$1076 y \$2500	140	305	182
Miembros de la OECD ^b	848	1238	859

^aFuente: World Bank, *Education — Sector Policy Paper, 1980*, p.71; para Colombia, cálculos de FEDESARROLLO.

^bEuropa Occidental, Turquía, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelandia.

destinan a la educación un mayor porcentaje de su producto interno que las naciones en vía de desarrollo y que la cuota de estas últimas aumentó entre los dos años de referencia. De otro lado, el esfuerzo público colombiano es menor que el promedio del de los países en desarrollo (pese a que el producto per cápita de Colombia es superior a tal promedio) y disminuyó entre los dos años comparados. Pero la anterior imagen cambia por entero al examinar los porcentajes sobre presupuesto nacional. La diferencia entre desarrollados y en desarrollo se acorta visiblemente. Colombia se aproxima y hasta excede el promedio para los no industrializados, y su porcentaje aumenta más rápidamente que aquel promedio.

Ahora bien, interpretadas en su conjunto, las cifras del Cuadro 1 apuntan a conclusiones más elaboradas. Primero, entre más desarrollado es un país, mayor es la participación del gasto público educativo en el producto interno bruto (PIB) y en el presupuesto nacional. Pero, segundo, el presupuesto nacional representa un porcentaje menor del producto total en los países subdesarrollados que en los industrializados (por ello el bache relativo entre los primeros y los segundos se acorta según se elija una u otra base de comparación). Tercero, el sector público colombiano participa menos del producto total que el promedio de los países en desarrollo. De este modo, cuarto, pese a ser un “estado débil”, el esfuerzo educativo del gobierno colombiano es notable en comparación con países de similar y superior nivel de desarrollo. Y quinto, parte del aumento registrado entre 1970 y 1974 debe atribuirse a cambios en el esquema de financiación colombiano, como se verá más adelante.

Otras comparaciones internacionales de interés se desprenden del Cuadro 2. El gasto público por estudiante se eleva a medida que los países alcanzan mayores índices en su ingreso per cápita, y el salto es espectacular al pasarse la barrera de los US\$2500 por habitante. Pero, si se descuenta el rezago de los muy pobres

(menos de US\$265) la tasa de crecimiento del gasto público educativo fue mayor entre los subdesarrollados que entre los miembros de la OECD, entre 1970 y 1975. Si se recuerda que el ingreso per cápita de Colombia era de US\$630, podría esperarse que el gasto público por estudiante del país esté dentro del rango esperado para su grado de desarrollo. Pero habría que tener en cuenta otras circunstancias, infortunadamente no cuantificables: la menor participación del ingreso público sobre el producto nacional, la incidencia relativa de la matrícula privada, y los distintos composición y costos del alumno por tramos educativos. En cambio, es claro que el gasto público por estudiante creció un poco más rápidamente durante el quinquenio en Colombia que en el promedio de los países con grado comparable de desarrollo económico.

Tocante a los costos per cápita en primaria, vuelve a anotarse su incremento al elevarse el ingreso por habitante y la abrupta discontinuidad al superar el límite de los US\$2500 anuales. Si se escrutan las diferencias relativas entre Colombia y los países que se encuentran en su mismo tramo de ingreso, podría quedar la impresión de que los costos por estudiante colombiano son bastante elevados. Pero ello quizás no pasa de ser una impresión en vista de las salvedades anotadas y, más aun, en ausencia de indicadores sobre la calidad de la educación impartida.

Mirando ahora algunas cifras colombianas, el Cuadro 3 presenta la evolución del gasto público educativo, que incluye el de la nación y el de los departamentos, entre 1968 y 1980. En doce años, los recursos públicos destinados al sector prácticamente se han duplicado en pesos constantes, lo cual implica una tasa de crecimiento anual superior al 6%. Pero este guarismo resulta menos impresionante cuando se recuerda que es cercano a la tasa de expansión real de los ingresos del sector público, o cuando se le compara con la del crecimiento del producto bruto durante el mismo período. En cambio, la contribución gubernamental a la educación ha aumentado con bastante más rapidez que el ingreso per cápita.

Si el gasto público en educación ha crecido al compás de los ingresos totales del estado, se ha producido en cambio una variación sustancial en los esfuerzos relativos de la nación y de los departamentos.

El Cuadro 4 muestra cómo, en efecto, los aportes reales del presupuesto

Cuadro 3. Gasto público total en educación
1968-1979.^a

Año	Pesos corrientes (millones)	Indice de crecimiento	Pesos constantes (millones)	Indice de crecimiento
1968	2528,3	100,0	3113,7	100,0
1969	3195,9	126,3	3566,8	114,5
1970	4182,6	165,3	4182,6	134,3
1971	5187,8	205,1	4562,7	146,5
1972	6238,7	246,6	4824,9	154,9
1973	7582,1	299,7	4879,1	156,6
1974	9320,4	368,5	4824,2	154,9
1975	11800,4	466,5	4933,3	158,4
1976	13921,1	550,4	4872,6	156,4
1977	17944,5	709,5	5211,9	167,4
1978	24825,0	981,5	5929,1	190,4
1979	33628,3	1330,1	6170,5	198,2

^aFuente: Datos elaborados en base a aquellos del Cuadro 4 a continuación.

Cuadro 4. Gasto nacional y departamental en educación, 1968-1980 (millones de pesos)^a

Año	Presupuesto nacional				Presupuesto departamental			
	Pesos corrientes	Índice de crecimiento	Pesos constantes ^b	Índice de crecimiento	Pesos corrientes	Índice de crecimiento	Pesos constantes	Índice de crecimiento
1968	1379,3	100,0	1698,6	100,0	1149,0	100,0	1415,0	100,0
1969	1865,9	135,3	2082,5	122,6	1330,0 ^c	115,7	1484,4	104,9
1970	2487,6	180,3	2487,6	146,4	1695,0	147,5	1695,0	119,7
1971	3302,8	239,4	2904,8	171,0	1885,0	164,0	1657,9	117,1
1972	4118,7	298,6	3185,4	187,5	2120,0	184,5	1639,6	115,8
1973	5549,1	402,3	3570,8	210,2	2033,0	176,9	1308,2	92,4
1974	6646,4	481,8	3440,1	202,5	2674,0	232,7	1370,1	96,8
1975	8561,4	620,7	3579,2	210,7	3239,0	281,8	1354,1	95,6
1976	10439,7	756,9	3654,1	215,1	3481,4 ^c	303,0	1218,5	86,1
1977	14275,9	1035,0	4146,3	244,1	3668,6 ^c	319,3	1065,5	75,3
1978	20326,5	1473,6	1854,6	285,8	4498,5 ^{d e}	391,5	1074,4	76,0
1979	28562,0	2070,8			5066,3 ^c	440,9		
1980	37924,0	2749,5						

^aFuentes: *Presupuesto nacional, 1968-1978*; Contraloría General de la República, *Informes Financieros, 1979; 1980, Ley de Presupuesto; Presupuesto Departamental, 1968-1975*, J. Ospina, *Recopilación de Estadísticas de Ingresos y Gastos de los Diferentes Niveles del Sector Público*, FEDESARROLLO, Bogotá, 1976 (mimeo), cuadro 24 A; 1976-1979, Dirección General de Presupuesto, *Proyectos de Presupuesto*.

^bSe empleó como deflactor el de precios implícitos para gastos de consumo del gobierno.

^cInterpolación.

^dNo incluye Valle del Cauca, Quindío ni Chocó, por falta de información.

^ePresupuestado; las demás cifras corresponden a ejecuciones.

Cuadro 5. Presupuesto total de la nación y presupuesto de educación, 1968-1980 (miles de pesos).^a

Año	Presupuesto total de la nación (1)	Presupuesto total de educación del sector central (2)	Participación (3) (2 ÷ 1) × 100
1968	11011300	1379283	12,5
1969	14664000	1865955	12,7
1970	18237600	2487568	13,6
1971	22291400	3302827	14,8
1972	24064251	4118672	17,1
1973	29802200	5549120	18,6
1974	36018200	6646410	18,4
1975	49846100	8561468	17,1
1976	52795700	10439680	19,7
1977	72784137	14275901	19,6
1978	101143100	20326592	20,0
1979	151511000	28562000	18,8
1980	195117000	37924000	19,4
1981	201638582	38063881	18,9

^aFuente: 1968-1980, Contraloría General de la República, *Informes Financieros*; 1981, Ley de Presupuesto.

Cuadro 6. Participación porcentual de los presupuestos nacional y departamental en los gastos en educación.^a

Año	Recursos departamentales para educación / Total educación	Recursos nacionales para educación / Total educación
1968	45,4	54,5
1969	41,6	58,3
1970	40,5	59,4
1971	36,3	63,6
1972	33,9	66,0
1973	26,8	73,0
1974	28,6	71,3
1975	27,4	72,5
1976	25,0	75,0
1977	20,4	79,5
1978	18,1	81,8
1979	15,2	85,0

Nota: Los porcentajes no suman 100 debido a cálculo independiente.

^aFuente: Cuadros 3 y 4.

nacional, aumentaron en un 186% entre 1968 y 1978, al paso que los recursos departamentales disminuyeron en el valor real en un 24%. Más aun, en tanto que la cuota de los presupuestos departamentales destinada a la educación parece disminuir ligeramente (descendió de 39,6% en 1971 a 36,1% en 1974²), el Cuadro 5 testifica la creciente importancia relativa de la educación dentro del presupuesto del nivel central, como que su porcentaje pasó de 12,5 a 20,0 en 1978³. La consecuencia de tales tendencias en contraste se refleja en que la nación haya pasado de sufragar el 54,4% del esfuerzo público total para la educación en

²Según ejecuciones contabilizadas por la Contraloría General de la República y cálculos de FEDESARROLLO. No fue posible ampliar la serie histórica sobre bases comparables.

³La disminución de 1981 puede atribuirse a la circunstancia de que las cifras no incluyen todas las adiciones.

1968 al 85% en 1979, mientras que los departamentos y demás territorios bajaron de aportar el 45,4 al 15,2% (ver el Cuadro 6).

A continuación se entra a discutir algunos problemas principales de tipo administrativo y financiero detectados por los estudios aquí considerados. Para apreciarlos mejor en su contexto conviene aludir, primero, a la evolución de las responsabilidades financieras y administrativas entre los varios niveles del gobierno, las cuales conciernen a la educación primaria, y tratar, luego, otros desarreglos administrativos y presupuestales detectados durante dichas investigaciones. Estas secciones concluyen con una serie de sugerencias de política oficial.

Las Responsabilidades Administrativas y Financieras y su Evolución

En la medida en que los estudios aquí reseñados buscan las causas principales, sea de las huelgas docentes, sea de la insuficiencia y/o ineficiencia del gasto público en la escuela rural, se hicieron patentes dos problemas de fondo. Primero, no es claro a cuál nivel del gobierno le compete hoy prestar el servicio de la educación primaria. Segundo, en los últimos dos decenios ha tenido lugar un agudo divorcio entre recursos y competencias en materia de enseñanza primaria oficial. O dicho en otras palabras, se ha perdido la unidad administrativa de mando, necesaria no sólo para el suministro eficiente y efectivo de este servicio, sino de cualquier otro servicio. Conviene documentar estos dos puntos.

El problema de la competencia

Desde la misma Constitución de 1886, la distribución de responsabilidades concernientes a la educación primaria ha sufrido de ambigüedades, y las continúa adoleciendo, pues los autores de esta carta pusieron en manos del Presidente de la República la tarea de “reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”, sea ésta ofrecida por el Estado, sea por particulares (Art. 120, ordinal 15). Se trata, pues, de una competencia que confía al Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, la dirección y ejecución de la política educativa del país.

Pero al mismo tiempo, la Carta entregó a los departamentos, y no a la nación, la obligación de “dirigir y fomentar” la enseñanza elemental⁴. Se podrían conciliar las dos normas, y así se buscó hacerlo, tomando la primera como una expresión del principio de la “centralización política” y refiriéndola a la política educativa “general” del país, y considerando la segunda como una instancia de la “descentralización administrativa”, propugnada por el Constituyente del 86. Sin embargo, puesto que en uno y otro texto se habla de “dirigir”, la ambigüedad subsistió. Más aun, fue reforzada por la ley 39 de 1903, ley marco que ha regido la educación del país durante la mayor parte del presente siglo, la cual estatuyó que la “instrucción pública, costeadada con fondos públicos,

⁴El texto original reza: “Corresponde a las Asambleas dirigir, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria . . .” (Art 185).

. . . estará a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los Gobiernos Departamentales”⁵ (Art 3).

No extraña, entonces, que en 1910, se haya modificado la Carta precisamente en el respecto aludido. Se suprimió uno de los dos verbos “dirigir” que figuraban en la Carta del 86 — el que atañe a los departamentos. El nuevo texto, vigente hasta 1968, quedó entonces así: “Corresponde a las Asambleas . . . Reglamentar por medio de ordenanzas y de acuerdo con los preceptos constitucionales los establecimientos de instrucción primaria . . . cuando fueren costeados con fondos del Departamento.”⁶ Así se solucionó un problema de competencias pero se dio origen a otro. Se resolvió el conflicto jerárquico entre la nación y los departamentos: aquella “dirige”, estos “reglamentan”. Pero al usar el giro “cuando fueren costeados con fondos del Departamento” se reconoció la posibilidad de que otros niveles de gobierno, el nacional y el municipal, pudiesen atender también a la educación primaria. Con lo cual se creó un vacío normativo, porque desde entonces no se sabe a quién compete en propiedad la prestación de dicho servicio. Si se la sigue atribuyendo ante todo a los Departamentos es simple consecuencia de la primacía de hecho ejercida por éstos en el suministro de tal servicio, primacía manifiesta hasta mediados del presente siglo pero cuestionable en las últimas dos décadas.

Como reflejo de la progresiva debilidad financiera de los departamentos, de su frecuente incapacidad administrativa, y de la conveniencia de una mayor centralización en el suministro de ciertos servicios, la Reforma Constitucional de 1968 optó por abrir la puerta a una nueva y más funcional redistribución de obligaciones entre la nación y los entes territoriales en materia de servicios públicos.⁷

En concreto, se ordenó entonces que “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos”⁸.

Aunque así ha quedado despejada la vía para una clara definición de competencias, tal posibilidad no ha sido aprovechada por el gobierno nacional. En cambio, se ha dejado subsistir un estado de cosas que, en lo que atañe a los servicios educativos de primaria se comporta como si a los departamentos y a los demás entes territoriales del mismo orden correspondiese la prestación de dichos servicios, por supuesto auxiliados financieramente por la nación. La ambigüedad actual se hace patente cuando se contrastan los textos legales relativos al situado fiscal con los de la nacionalización educativa ordenada en 1975. Porque el situado fue concebido como una transferencia obligatoria de recursos nacionales a fin de atender en forma eficaz los servicios propios de

⁵El subsiguiente artículo de dicha ley determina que “La instrucción secundaria será de cargo de la Nación . . . Esto no obsta para que los Departamentos y Municipios que dispongan de recursos suficientes sostengan establecimientos de enseñanza secundaria.”

⁶Art. 54 del Acto Legislativo No. 1 de 1910. Este texto sufrió una ligera modificación en 1945 (Art. 83 del Acto Legislativo No. 1 de dicho año).

⁷Ver los diversos comentarios al respecto por los ponentes de los proyectos de reforma, en Presidencia de la República, 1968, *Historia de la reforma constitucional de 1968*. (Bogotá: Imprenta Nacional, 1969) pp. 332, 382, 432 y *passim*.

⁸Art. 53 del Acto Legislativo No. 1 de 1968. Art. 182 de la Constitución Nacional vigente. Quizá como consecuencia de este principio general, las funciones ‘reglamentarias’ de las Asambleas en materia de instrucción primaria, ya relatadas, fueron omitidas en la reforma de 1968, y en su lugar apareció la siguiente fórmula general: “Corresponde a las Asambleas . . . reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del Departamento” (Art. 57 del Acto Legislativo No. 1 de 1968; Art. 187 de la Constitución Nacional vigente).

los departamentos, las intendencias y comisarías, y el Distrito Especial de Bogotá⁹. Ahora bien, al expresar la ley 46 de 1971 que el “situado fiscal” está destinado exclusivamente “para gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública” (Art. 1), está implícitamente afirmando que estos dos servicios son propios de los entes territoriales referidos.

Por otro lado, tres años después, la ley 43 declara de manera rotunda: “La educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la nación” (Art. 1). ¿Se transfirieron entonces las competencias de los departamentos a la nación? No. Tras el lenguaje taxativo de la ley 43 solo existe una realidad financiera. El “a cargo” significa que “los gastos que ocasionen (la educación primaria y secundaria) y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la nación, en los términos de la presente Ley” (Art. 1). Dado que, en lo tocante a la enseñanza primaria, la casi totalidad de sus costos estaba ya siendo atendida con el situado fiscal, lo que la ley 43 propiamente “nacionaliza” es poco. Al parecer, no se extiende más allá del costo de las prestaciones sociales causadas a partir de 1976. Por tanto, la ley 43 deja en pie la atribución del servicio educativo de primaria a los departamentos y demás entes territoriales del mismo orden, que la ley del situado y otras disposiciones legales implican, pero que ninguna de ellas con claridad establece¹⁰.

La identificación de competencias en materia de educación primaria conduce a situaciones caóticas desde el punto de vista administrativo y financiero. Aunque la nación tomó a su cargo el pago de dicha educación, no se quitó a los departamentos o municipios la facultad para crear y mantener a su costa plazas docentes. De ahí que hoy en día un gobernador pueda nombrar, dentro de ciertos límites presupuestales, cien o quinientos maestros, o cualquier número, con tal que lo haga con cargo a los recursos del departamento.

Pero, ¿qué pasa? Que un gobernador irresponsable puede nombrar X número de maestros, aun conociendo a cabalidad que los recursos departamentales son insuficientes para ese fin. Declarar la insubsistencia masiva de cien o quinientos maestros, es una medida muy impopular y políticamente muy difícil de defender; una vez creado el hecho es casi imposible deshacerlo. ¿Qué sucede entonces? Que el gobernador irresponsable se retira de su cargo, sin posibilidad alguna de que se le pueda imponer una sanción por su irresponsabilidad y su sucesor acude al Ministerio para que le ayude a solucionar el problema. El desenlace justamente llega cuando el FER de la región termina por incorporar a su nómina, por orden o insinuación del Ministerio, los docentes nombrados con cargo al fisco departamental. En el estado de cosas actual, no hay manera de impedir la repetición de tales abusos.

El segundo ejemplo atañe a las primas extralegales del magisterio. Porque en virtud de la aludida indefinición de competencias, las autoridades departamentales, la Asamblea o el gobernador ordenan primas extralegales u otros beneficios económicos a favor de sus maestros. De hecho en casi todos los

⁹El Acto Legislativo No. 1 de 1968 — Art. 182 de la Constitución Nacional vigente — al ordenar que un porcentaje de los ingresos de la nación sea transferido a los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, dice que ello se hará “para la prestación de sus servicios y los de sus respectivos municipios” (el énfasis es nuestro). Aun cuando el texto no implica exclusividad en el suministro del servicio, sí denota por lo menos cierta prioridad en la prestación del mismo.

¹⁰Otro indicio de la ambigüedad existente en la definición de competencias sobre la enseñanza primaria yace en las funciones, hoy atribuidas a la Junta Administrativa de los FER, tal como más adelante se ilustra.

departamentos se los ha acordado con mayor o menor generosidad. Alguien diría: ¿Qué hay de malo en que así se estimule y premie a los docentes? Si sólo se tratara de estimular y premiar, no habría problemas. Estos nacen cuando se quiere corregir las desigualdades regionales y hacer la docencia igualmente atractiva en un departamento que en otro. Para lo cual se impone unificar los sueldos.

Tal unificación pretendida por el Ministerio de Educación en los últimos años, resulta imposible si las autoridades de cada región pueden aprobar una retribución extra a sus respectivos docentes. Por otro lado, una tal facultad en poder de las autoridades regionales permite — con intención o sin ella — contrariar o entorpecer de forma sustancial el desarrollo de cualquier política educativa tomada por la nación o por el FER. Para ello basta que la Asamblea o el gobernador acuerden unos estímulos salariales extralegales u otros incentivos contrarios a la política educativa en cuestión.¹¹

Así, pues, la indefinición existente de competencias puede llevar, y de hecho repetidas veces está llevando, a confusas situaciones administrativas y a la ineficiencia en el uso de los escasos recursos.

El divorcio entre competencias y recursos

Durante la mayor parte del presente siglo, contado al menos desde 1903, existió en el campo de la enseñanza primaria oficial un arreglo administrativo que es funcional. El departamento y en algunas raras circunstancias el municipio se imponía a sí mismo la obligación de atender X número de escuelas y lo hacía con sus propios recursos. El arreglo era eficiente porque respetaba un principio organizativo elemental, a saber, el de la unidad de la competencia con los recursos. O sea, que quien fije las metas operativas de la organización es el mismo que controla los recursos para lograrlas. En concreto, un gobernador podía, entonces, una vez calculados los ingresos del departamento, decidir cuántas escuelas iba a poner en servicio y con cuántos maestros; podía fijar — de acuerdo con la Asamblea — el monto de los salarios y nombrar y trasladar las personas que juzgase más apropiadas para los cargos docentes. Existía, pues, una clara unidad de mando, en cuanto la programación del servicio, la elaboración de su presupuesto, el manejo del personal requerido para atenderlo y su supervisión, se encontraban finalmente en una sola mano.

Si este esquema falló no es porque careciera de una bondad administrativa intrínseca sino en virtud de otros factores. El debilitamiento progresivo de los ingresos departamentales y la irresponsabilidad administrativa en varios departamentos condujeron al divorcio entre recursos y competencias hoy conocido. El primer caso importante en esta dirección se dio en 1960 cuando la ley 111 impuso a la nación “el pago de los sueldos del magisterio oficial de la enseñanza primaria en todo el territorio de la República” (Art. 1). Aun cuando la norma así estatuida no fue ejecutada fielmente por el Gobierno Nacional, y años después fue complementada y/o sustituida por otras disposiciones, ella entronizaba un funesto principio administrativo,¹² pues el que tenía la

¹¹Las aludidas facultades de las autoridades territoriales hace, además, muy difícil calcular y administrar las prestaciones sociales en el mediano y largo plazo.

¹²El Decreto reglamentario de la ley 111 limitó el compromiso de la nación al costo, en pesos corrientes, de la norma docente registrada a comienzos de 1970. Tal reglamentación equivalió en el fondo, como consecuencia del continuo proceso inflacionario experimentado por el país, a poco menos que anular en la práctica la nacionalización ordenada por la ley.

responsabilidad de otorgar el servicio, generalmente el departamento, ya no sentía obligación de conseguir el dinero para cubrirlo, y quien lo pagaba, la nación, carecía de control efectivo sobre la forma como se administraba el servicio.

A fin de evitar el desvío de los fondos nacionales destinados para el pago de los maestros a otros fines — desvío conocido en ocasiones con características espectaculares durante la década del sesenta — se ideó y puso en práctica desde 1968 el mecanismo de los Fondos Educativos Regionales (FER) (Decreto 3157 de 1968, Arts. 29-36). En la tarea de impedir tales desvíos, los FER constituyeron un éxito incuestionable. Pero han surgido otros fenómenos que han agravado el divorcio entre competencias y recursos. Por un lado, se ha registrado una creciente centralización administrativa — unida en ocasiones a una cierta desconcentración de funciones — en el manejo de la enseñanza primaria oficial, en especial de su función docente. Quizás ello era inevitable a la luz del principio que reza “quien controla el dinero, controla el poder”. Así, el presupuesto educativo en último término se hace ahora en Bogotá, y allí se toman también las decisiones sobre el número autorizado de plazas docentes — con cargo al fisco nacional — y sobre el monto de la remuneración del magisterio. Entre las pocas facultades que hoy conserva el gobernador en materia de administración de los docentes de primaria figuran: la de nombrar o destituir maestros, pero sujeta — en el caso de los maestros escalafonados y/o pagados por ley o por el Ministerio de Educación. Segunda, la de ordenar el sitio de trabajo de los maestros/ Y tercera, la de nombrar los supervisores departamentales de educación.

Frente a estas lánguidas funciones del gobernador, se encuentran las robustas de las Juntas Administradoras de los FER. Porque desde 1976 se asignaron a dichas Juntas unas tareas que habían sido las tradicionales y principales de las Secretarías de Educación Departamentales. En particular se les encargó “definir, organizar y administrar los servicios educativos de los niveles primario, secundario, medio e intermedio, de conformidad con las normas vigentes sobre instrucción pública nacional” (Decreto 102 de 1976, Art. 4,i). Dado que las Secretarías de Educación no han desaparecido ni se les han modificado sus funciones, la duplicidad de éstas es flagrante.

Como consecuencia, en aquellos departamentos, casi todos, donde la Junta Administradora ha tomado a pecho el encargo citado, la Secretaría Departamental de Educación ha visto reducidos de manera notable sus quehaceres. Solo en departamentos como Antioquia, donde las autoridades regionales han sabido limitar la acción de la Junta Administradora del FER, continúan las Secretarías de Educación desempeñando sus atribuciones tradicionales. Pero se trata de un estado de cosas administrativamente impreciso, producto de inciertos compromisos políticos. Adviértese, además, que las Juntas Administradoras de los FER son unos entes mixtos que, para completar la ambigüedad existente, carecen de personería jurídica y no pertenecen a ningún nivel de gobierno: ni al nacional, ni al departamental, y obviamente no al municipal.

De todas maneras, en el caso de la mayoría de los departamentos, donde las Juntas Administradoras de los FER han asumido efectivamente el liderazgo en la administración educativa de primaria, el divorcio de recursos y competencias continúa imperando. Porque dichas Juntas pueden, por ejemplo, proponer la creación de plazas docentes y la creación de escuelas, pero la decisión en esta materia es tomada por el Ministerio — o el ICCE en el último caso. Si el

gobernador, quien por cierto es miembro de dicha Junta, no colabora, la Junta está inhabilitada para controlar el proceso de nombramiento de los maestros, sus traslados y la provisión de cargos administrativos en las escuelas. La Junta no disfruta sino de una muy limitada libertad en el manejo del presupuesto para la educación primaria. Las decisiones de calado en esta materia las toma, como se acaba de indicar, el Ministerio o el departamento. Valga citar dos casos: la Junta no puede determinar estímulos salariales de ninguna índole para sus maestros. Tales estímulos los ordena el Ministerio con sus recursos, o el departamento con los suyos. Tampoco puede la Junta arbitrar gastos para el mantenimiento y la dotación física de los locales escolares porque eso parece corresponder al departamento o al municipio. Y sólo haciendo arriesgadas ficciones contables puede la misma Junta comprar y distribuir el material educativo que juzgue conveniente poner a disposición del magisterio. Queda así difícil entender qué implica aquella función de las Juntas Administrativas de los FER, recién transcrita, que les ordena “definir, organizar y administrar los servicios educativos . . .”

El divorcio entre recursos y competencias es, pues, no sólo real sino multifacético. Dicho divorcio no surgió caprichosamente sino como resultado de soluciones de compromiso a otros problemas. Pero es manifiesto que con tal divorcio se perjudica de manera significativa el logro de más y mejor educación pública.

Otros Desarreglos Administrativos

Entre los varios otros problemas administrativos y financieros detectados por las investigaciones aquí presentadas, cabe destacar cuatro: primero, para los fines de diseño presupuestal el Ministerio de Educación dispone de un sistema de información muy deficiente; segundo, en términos de la composición del presupuesto de gastos del mismo Ministerio, aquella tiende a desconocer rubros fundamentales; tercero, la estructura organizacional del sector, no permite un manejo expedito de los conflictos laborales del magisterio; y cuarto, la conformación de las Juntas Administradoras de los FER las hace poco efectivas. Conviene comentar sumariamente cada punto.

Como derivado parcial de la ambigüedad de competencias atrás relatadas y del traspaso progresivo y un tanto forzado de la carga financiera, relativa a la enseñanza primaria, de los departamentos a la nación, el Ministerio de Educación se ha visto constreñido a preparar presupuestos de gastos para el sector de la enseñanza primaria sin la adecuada información. Prueba palpable de ello son los notables desajustes observados entre el cálculo inicial del costo del Estatuto Docente hoy vigente dado a conocer cuando lo suscribió el Presidente en 1979 y su costo real, o entre las transferencias proyectadas por el Ministerio de Educación para la vigencia de 1981, y el costo calculado de las mismas antes de concluir el año fiscal.

Semejantes diferencias se explican en parte porque el Ministerio carece de archivo alguno donde conste, por ejemplo, cuánto gana cada maestro, cuántos años de servicio tiene y cuál es su categoría en el escalafón. Esta información sólo está a disposición en algunos FER y principalmente en las Secretarías Departamentales de Educación, cuyos archivos no suelen ser ejemplo de orden y sistematización. De ahí que el Ministerio no tenga manera confiable de predecir, por ejemplo, cuántos maestros van a completar en un año dado los

requisitos para ascender en el escalafón, ni menos cuántos de un escalafón dado al siguiente. Por consiguiente, no puede hacer cálculos, siquiera bastante aproximados, del costo real de su nómina, ni hablar sobre los estimativos del valor de las prestaciones sociales del magisterio para efecto de la reserva presupuestal del caso.

El segundo problema que se quiere aquí subrayar es uno que atañe a los criterios para la distribución del presupuesto educativo de gastos. Porque dichos criterios obedecen a un contexto administrativo poco funcional. En concreto, la composición del gasto educativo que contempla el Ministerio de Educación, si bien reconoce diversos rubros, se centra en dos áreas: el pago del personal docente, y los gastos de inversión considerando como tales casi exclusivamente la construcción de aulas, y a veces de vivienda para maestros, junto con la dotación mínima de pupitres y asientos. Se reflejan así los criterios propios de una entidad que no se siente directamente responsable de atender las necesidades reales de la educación primaria. Son más bien los criterios de la entidad que subsidia financieramente, como generalmente lo ha sido el Ministerio de educación, en tanto que otro administra. El problema es que muchos gastos corrientes y fijos en que puede incurrir una escuela aparecen dentro del presupuesto oficial, cuando allí figuran, como programas adicionales, cuyo financiamiento parece depender más de la política imperante en un momento dado y/o de los recursos disponibles, que de las mismas necesidades de la escuela. Tal es el caso, por ejemplo, de la capacitación docente, cuyos recursos se arbitran dentro del presupuesto de inversión y sin criterios permanentes que garanticen su continuidad como programa. Igual cosa sucede con otros rubros como los de materiales de uso colectivo en el aula, textos y libros reglamentarios para el docente, adquisición de ayudas educativas, bibliotecas, implementos para el aseo de la escuela, mantenimiento de áreas deportivas, etc.

Tercero, también como efecto de las ambigüedades atrás anotadas y del divorcio entre competencias y recursos, el sector educativo carece de una estructura organizacional apta para manejar los reclamos salariales y en general laborales, del magisterio. El maestro no sabe a ciencia cierta ante quién presentar tales reclamos porque no es claro quién sea su patrono: ¿El que lo nombró? ¿El que le ordena trasladarse de un lado a otro? ¿El que supervisa? ¿El FER que le paga? ¿El Ministerio? En realidad, según el problema que le preocupe, el maestro deberá presentar su queja en un nivel gubernamental o en otro, a una entidad o a otra. Pero hay tópicos donde ningún nivel o agencia se declara competente, como en el caso del pago de algunas prestaciones sociales ya causadas. Se sigue entonces que parte del origen de las huelgas del magisterio, y de su en ocasiones prolongada duración, nace de esa confusa situación administrativa. Que por cierto conduce a un fenómeno organizacional asimismo indeseable, a saber, todo problema laboral colectivo tiende a desplazarse al despacho mismo del ministro porque no existe otra instancia previa que lo pueda resolver.

Cuarto, tal como atrás se ilustró, la administración directa de la educación primaria ha sido confiada ante todo a las Juntas Administradoras de los FER, al menos en la medida en que las autoridades departamentales así lo han permitido. Dejando de lado el problema de la duplicidad de funciones entre dichas Juntas y las Secretarías Departamentales de Educación, cabe aquí subrayar algunas serias deficiencias que provienen de la composición y funciones de tales Juntas. Recuérdese primero su composición; desde 1976 conforman dichas Juntas siete personas: el gobernador del departamento, quien la preside,

los secretarios departamentales de Educación y de Hacienda, o en reemplazo de este último, el jefe departamental de Planeación, el delegado del Ministerio ante el FER, el gerente regional del ICCE, el director regional del ICETEX y un representante del magisterio (Decreto 102 de 1976, Art. 3). Ahora bien, obsérvese que, aun cuando el peso del gobernador sobresale en la Junta, ya que puede contar con tres votos seguros a su favor en la mayoría de los casos, a saber, el suyo y el de sus dos secretarios, no obstante, el hecho es que las autoridades departamentales no controlan la Junta. Más aun, ésta puede tomar decisiones por mayoría contrarias a las preferencias de aquellos. Todavía más, dado que según las normas vigentes, “los Gobernadores, Intendentes y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá, serán los ejecutores de las decisiones de las Juntas Administradoras de los FER”, el jefe de la entidad territorial corre el riesgo de quedar obligado a ejecutar decisiones a las cuales pudo haberse opuesto, y/o que quizás fueron aprobadas con el voto positivo o la abstención de sus propios subalternos, los secretarios de Educación y Hacienda (Decreto 102 de 1976, Art. 6).

Tal vez la disfuncionalidad más importante que aquí conviene destacar se relaciona con el hecho de confiar la administración directa de unos servicios como los educativos a una junta, en lugar de a una persona. Una junta sólo excepcionalmente podrá ser una buena administradora. Y menos una junta como la del FER, cuyos miembros desempeñan ocupaciones de tiempo completo en otra parte y apenas marginalmente pueden atender los requerimientos de aquella. Esta situación ha conducido a que las juntas descuiden sus funciones, o ideen mecanismos originales, de valor incierto, para atenderlas. Tal es el caso del Departamento del Magdalena donde la Junta Administradora del FER creó un Comité de Administración Educativa con el encargo de regir la educación primaria.¹³ Tal Comité está compuesto por seis personas, el secretario de Educación y tres funcionarios suyos, y el delegado del Ministerio ante el FER, con un funcionario suyo. Todavía no se tienen elementos de juicio para evaluar un tal mecanismo pero preocupa ver cómo las nuevas entidades administradoras de la educación primaria, o sea las Juntas Administradoras de los FER, tienen que inventar medios de delegar en otros lo que a ellos corresponde en propiedad pero no pueden cumplir.

Sugerencias

Los problemas administrativos y presupuestales de la educación primaria oficial atrás planteados, unidos a las experiencias adquiridas cuando se los investigó, permiten proponer, o una serie de recomendaciones específicas de tipo remedial, o unos planteamientos de fondo con sugerencias de orden general. Aquí hemos optado por lo segundo.

Urge una clara definición oficial — tomada por el Congreso Nacional a iniciativa del Ejecutivo — sobre la distribución de competencias a propósito de la educación primaria entre los diversos niveles y entidades del Gobierno. En realidad, aunque en esto cabe confiar unas funciones a un nivel del gobierno y otras a otro (por ejemplo, la construcción y dotación inicial de las escuelas puede atribuirse a uno, su mantenimiento físico y dotación posterior a otro)

¹³Ver los Acuerdos 55 de 1979 y 32 de 1980 de la Junta Administradora del FER del Magdalena (inéditos).

la función docente — es decir, el suministro de maestros, su pago, su distribución y capacitación — debería ser la responsabilidad directa de un solo nivel de gobierno, al cual hay que dotar de los recursos del caso, sea mediante recursos propios, sea mediante transferencias obligatorias, y por lo tanto predecibles al estilo del situado fiscal. Cuál debe ser ese nivel, implica una decisión política de enorme trascendencia y debería ser objeto de un amplio debate nacional.

En concreto y como contribución a tal debate, nos atrevemos a proponer que la función docente debería quedar en manos de entidades territoriales regionales es decir, los departamentos, comisarías, intendencias, Distrito Especial de Bogotá y las áreas metropolitanas en el régimen administrativo actual, o en las manos de quienes reemplacen a éstas. Creemos que una tal descentralización refuerza y defiende nuestra democracia, permite un servicio más eficiente y efectivo, y corresponde mejor a la tradición político-administrativa del país.

Pero como la descentralización propuesta tiene sus dificultades, en particular las que se originan en la deficiente capacidad administrativa de algunos territorios, queremos apuntar a una fórmula intermedia. ¿Por qué no pensar en una “descentralización diferencial”, o sea, una descentralización que no es la misma para todas partes, que tiene, por así decir, grados o intensidad diversa? En concreto, la descentralización puede ser ‘máxima’ o intensa en el caso de aquellos territorios, por ejemplo, Antioquia, Valle y el Distrito donde el aparato administrativo regional llena ciertos requisitos, por concretar mediante Ley, de organización y seriedad administrativa. En otros casos cabría una descentralización “intermedia” y en unos cuantos — sería de esperar que fuesen muy pocos — una descentralización mínima.¹⁴

La descentralización diferencial permitiría evitar los elevados costos tanto de una centralización total, como de una descentralización indiscriminada que ya demostró sus múltiples vicios. Por otro lado, la descentralización diferencial haría posible un cambio de régimen administrativo según las circunstancias, porque se la puede hacer también “condicional”. Es decir, el territorio que, dotado de un régimen de “máxima” descentralización administrativa, deja de cumplir unos requisitos mínimos, podría retroceder a un régimen de descentralización “intermedia”. Así como el departamento o el área metropolitana, inicialmente clasificado como apto sólo para una descentralización “intermedia”, puede, con el correr del tiempo, demostrar que ha logrado reunir los requisitos para el “máximo” grado de descentralización y ser promovido a ella. La descentralización diferencial y condicional es una fórmula que nos parece digna de un cuidadoso escrutinio.

¹⁴El informe Bird-Wiesner propone unas fórmulas concretas de descentralización fiscal que corresponden de lleno al enfoque “diferencial” aquí propuesto. Por supuesto, se pueden idear otras fórmulas de descentralización diferencial.

ESCUELA Y COMUNIDAD: UN PROBLEMA DE SENTIDO

Araceli de Tezanos de Mañana¹

Aclaración Necesaria

El Proyecto Escuela y Comunidad en América Latina está enmarcado en una perspectiva etnográfica. Esto tiene ciertas implicaciones en relación con los procedimientos e interpretaciones de los hechos objeto de estudio.

En lo que hace referencia a los procedimientos de recolección de información en el terreno se emplean técnicas provenientes de la antropología, tales como la observación participante y las entrevistas abiertas. A ello se agrega la búsqueda de documentos histórico-legales que llega a comprender el contexto de la información recogida en el campo.

En cuanto a las interpretaciones de la información, éstas se median por la lectura de los documentos etnográficos, elaborados a partir de lo realizado en terreno, en articulación con los desarrollos teóricos del grupo de investigadores. Se intenta de esta manera interpretar los eventos particulares, entendidos como estructuras significativas (que en muchos casos aparentemente no están ligadas) con relaciones universales y totales.

En últimas, las formas de trabajo adoptadas intentan poder interpretar y comprender, a través de una descripción profunda de la escuela y su contexto, los modos de articulación de la institución pedagógica en una sociedad históricamente determinada.

Por otra parte, es necesario aclarar que este proyecto se inició en febrero de 1981, es decir, que este documento refleja solo la primera parte del trabajo de campo. Sin embargo, y en razón de las consideraciones metodológicas anotadas anteriormente, se pueden hacer ya algunas aproximaciones interpretativas de la situación de la escuela y la comunidad que, sin duda, no tienen un carácter definitivo.

Una última reflexión de tipo conceptual: en este documento aparecen muchas veces referencias a la pedagogía y a la didáctica. Para evitar confusiones vamos a aclarar su significado.

El objeto de estudio de la pedagogía es la relación pedagógica y sus mediaciones. La relación pedagógica se entiende como la que se establece entre maestros y alumnos en el interior de la institución. Sus mediaciones son el trabajo, la afectividad y el lenguaje. La pedagogía se preocupa por interpretar y comprender los modos en que estas mediaciones se articulan, y ver cómo diferencias en esta articulación generan relaciones también diferenciales. En

¹Centro de Investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional (CIUP), Bogotá, Colombia.

últimas, es en el interior de la pedagogía donde se da la reflexión sobre la teoría y la práctica de la educación institucional.

La didáctica es el discurso que contextualiza las formas del quehacer pedagógico en el interior de la institución. En consecuencia, su objeto de estudio son las significaciones y relaciones diferentes que adquieren los términos enseñar y aprender, a través de las cuales se generan “los métodos de enseñanza”.

Los Problemas Fundamentales

Nuestro estudio parte de un conjunto de preguntas directrices, tales como : ¿Qué es la escuela? ¿Qué sucede en ella? ¿Qué se enseña? ¿Cómo se enseña? ¿Qué se aprende? ¿Por qué se aprueba? ¿Por qué se fracasa? ¿Por qué se van los niños del sistema escolar? ¿Por qué se quedan?

Para encontrar una respuesta totalizante a estas preguntas nos hemos adentrado en la institución escolar que es la encargada de transmitir saberes y prácticas sociales y de mediar procesos de socialización, a través de las relaciones que se establecen en su interior y la articulación de éstas con las relaciones exteriores.

Buscando las respuestas a dichas preguntas a través de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos (observaciones, entrevistas), hemos encontrado un cúmulo de situaciones. Estas situaciones pueden ser interpretadas a partir de su ubicación en los niveles que maneja el estudio, cuya estructura inicial se muestra en el Cuadro 1.

Se plantean cuatro niveles de relación que van desde lo más universal hasta lo más particular. Las interpretaciones y preguntas se ubican en ellos. A modo de ejemplo podemos decir que cuando preguntamos, “¿Qué es la escuela? ¿Para qué la escuela?” nos ubicamos en el primer nivel. Cuando preguntamos, “¿Qué se aprende? ¿Para qué se aprende?” estamos en el tercer nivel de relaciones. Además, el problema del “sentido de la institución escolar” no es privativo del primer nivel sino que subyace a todos, pues solo articulando los cuatro niveles se podrá alcanzar una interpretación de la escuela primaria.

Cuadro 1. Niveles de observación referentes a la escuela

Nivel I	Relación	Realidad histórica	Sentido de la escuela
Nivel II	Relación	Comunidad	Escuela
Nivel III	Relación	Maestro	Alumno
Nivel IV	Relación	Alumno	Alumno

Nivel I: relación realidad (historia) — sentido de la escuela

En este primer nivel se trata de interpretar las formas que adopta la articulación existente entre las teorías pedagógicas y las políticas educativas nacionales.

De una forma bastante esquemática podemos considerar que las teorías pedagógicas tienen dos orientaciones fundamentales: la escuela tradicional y la escuela activa. Cada una de estas orientaciones tiene matices diferenciales, según las orientaciones filosófico-políticas de sus iniciadores.

Es necesario aclarar que en el contexto del país estas teorías pedagógicas nunca se han dado en forma pura, pues siempre se han manejado dentro del mayor eclecticismo.

Las políticas educativas nacionales recogen muchas ideas de las teorías pedagógicas adaptándolas a la realidad nacional y formalizándolas a través de la elaboración de currículos. Basten, como ejemplo, los documentos que sobre política educativa se elaboraron en 1963, durante el Ministerio de Educación del Dr. Pedro Gómez Valderrama, y cuyas líneas directrices dicen:

- a) Es necesario profundizar la instrucción en los conocimientos fundamentales y destacar la enseñanza enciclopédica.
- b) Prestar atención especial a la educación del carácter en la cual está comprendida la educación del ciudadano demócrata.
- c) Es necesario dotar al alumno de métodos consistentes de trabajo personal, y del sentido y la capacidad del trabajo en equipo.
- d) La vinculación de la enseñanza con la vida práctica y su humanización por el estímulo del sentido artístico son necesarias, como lo es darle valor adecuado a la educación física dentro del equilibrio de la personalidad.
- e) Es necesario que la enseñanza implique la posibilidad de su renovación permanente en la adolescencia y en la vida del adulto.
- f) La relación entre la educación y el desarrollo debe atenderse permanentemente, tanto en aquellos niveles en que es directa como en los niveles básicos.
- g) Es parte de la política educativa del Gobierno aprovechar mediante una juiciosa adaptación, la muy valiosa experiencia de otros países, ya bajo la forma de envío de becarios, ya con el aprovechamiento de asistencia técnica, gracias al servicio de asesores bien calificados.

Los numerales *a*, *b*, *c*, *d*, y *e* de este documento muestran claramente la adopción de las orientaciones de las teorías de la escuela activa para nuestro país. Esta posición sigue manteniéndose en todos los documentos posteriores y aparece claramente en los planes de desarrollo elaborados para cada período presidencial.

En contraste, los padres y los maestros no tienen claridad sobre las políticas educativas nacionales. El estado pretende tener, desde los documentos que elabora, ideas claras sobre la escuela primaria y el papel que ella debe cumplir en los procesos de desarrollo socioeconómico del país. Estas concepciones escritas y mantenidas con ciertas variaciones, dan el valor social de este nivel educativo y su progreso está vinculado directamente al sostenimiento de la democracia, basada en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Además, está claro que en la realidad es el único nivel del sistema educativo al cual tiene acceso la mayoría de la población tanto en el área rural como urbana.

Estas propuestas del Estado son vistas por la comunidad real, en este caso los padres de los niños, casi con un sentido único: la necesidad y la utilidad de la escuela para sus hijos. Los padres siguen viendo en la escuela un medio de cambio y desde sus concepciones abstractas de sentido común sobre su propia situación, esta visión de la institución escolar es muy clara y se refleja en sus opiniones: “Los niños deben ir a la escuela para mejorar, para aprender”.²

Pero como veremos más adelante, es acerca y alrededor de esta última apreciación donde comienzan las contradicciones.

En el grupo de maestros se encuentran opiniones diversas sobre este valor de la escuela, expresado en los documentos del Estado. A nivel abstracto, se puede decir que sus propuestas se acercan. El valor social de la escuela es claro

²Todas las afirmaciones que aparecen entre comillas en este trabajo son tomadas textualmente de las notas de campo de nuestro trabajo.

para ellos y cuando se producen situaciones donde se posibilita una reflexión sobre su quehacer pedagógico aparecen los maestros conscientes de la situación en la que se encuentran: “No se tiene claridad de lo que se desea hoy del ciudadano. La familia le enseña a robar, mientras la escuela no le enseña a robar. Se ha mecanizado al maestro. Se le ha convertido en un técnico de ‘embutir’ conocimientos desconectados de la realidad social”.

Para los maestros hay un problema de valores detrás de las concepciones que tanto los padres como ellos tienen sobre la escuela: “No ha habido cambios en la concepción que los padres tienen sobre la escuela. Todos siguen considerándola muy importante”.

En el grupo de niños las opiniones también están divididas, pues mientras para algunos “es importante quedarse en la escuela para aprender cosas y adelantar”, para otros la escuela “no sirve sino para ser sirvienta de los demás” y finalmente para otros sirve, por ejemplo, “para aprender mejor a jugar al fútbol”.

Todas estas apreciaciones llevan a pensar en los diferentes sentidos que tiene la escuela para cada uno de los grupos que participan en sus procesos, así como también para el Estado como regulador y orientador de la misma.

Anteriormente se anotó la importancia que tiene para los padres “aprender cosas” en la escuela. Para algunos niños también el aprender cosas es importante. Igualmente para el Estado es clara la necesidad de dar formación y capacitación a sus ciudadanos. A esto se debe agregar que la escuela primaria ha sido y es la mediadora de ese “aprender cosas”.

Pero “la necesidad de aprender” no tiene las mismas significaciones en la realidad: el estado operacionaliza sus propuestas sobre formación y capacitación de los ciudadanos a través de los planes y programas del Ministerio de Educación y éste a su vez, concretiza sus acciones mediante la División de Currículo que elabora y ejecuta los programas escolares. Pero las contradicciones surgen exactamente cuando el currículo deja de ser un documento escrito, para transformarse en lo que los maestros deben enseñar y los alumnos deben aprender.

Refiriéndonos al caso específico de los programas del área de matemáticas pertenecientes en un caso al currículo que se sigue en Escuela Nueva y en el otro a los programas experimentales, vamos a hacer mención de algunos problemas fundamentales que se articulan en este nivel que establece la relación entre realidad (histórica) y sentido de la escuela.

En ambos programas los contenidos iniciales parten de las concepciones de la Teoría de Conjuntos y se establecen objetivos que debe alcanzar el alumno a través del aprendizaje de estos contenidos, objetivos que son planteados en términos del reconocimiento de un conjunto y de las relaciones que el mismo implica entre sus elementos. Además, en el programa se establece el manejo de ciertos elementos de topología como bases de los aprendizajes posteriores de la geometría.

En los salones de clase hemos visto serias dificultades por parte de los maestros para la enseñanza de estos conceptos, debiéndose tener en cuenta sus aprendizajes previos en el área de las matemáticas. En términos generales, se limitan a repetir las definiciones que aparecen en las guías de clase y se ven en serios aprietos cuando los niños dan respuestas coherentes desde su propia lógica, pero que el maestro siente que no puede aceptar puesto que ellas no están en la guía, y que, además, frente al desconocimiento que él tiene de los mismos conceptos no puede reconocer la corrección o incorrección de los

enunciados de los niños.

Se suma a esto la imposición de ciertas formas metodológicas para la enseñanza de dichos conceptos, las cuales el maestro no domina. Es necesario aclarar que según los diseñadores del currículo, éste es flexible y debe adaptarse a la realidad de los niños. Pero esto que aparece escrito con toda claridad en los documentos es visto de otra manera por supervisores y directores que obligan al maestro a cumplir las unidades de trabajo en los tiempos establecidos en los programas y según las estrategias allí planteadas.

Por otra parte, es bastante difícil que cualquier maestro pueda manejar flexiblemente un currículo del cual desconoce las teorías que lo sustentan y las formas en que dichas teorías se llevan a la práctica.

Con base en las implicaciones derivadas de este caso específico se puede plantear una primera tesis: *los maestros desconocen el desarrollo histórico tanto del saber social³ que deben transmitir como del saber pedagógico⁴ por el cual se media dicha transmisión. Esto implica un desconocimiento de las elaboraciones teóricas y una aplicación acrítica de modelos considerados solo desde los resultados.*

Con la idea de subsanar los problemas anteriormente mencionados se han creado cursos de capacitación y actualización docente. Pero dichos cursos pueden llevar a confusiones mayores a los maestros.

En el caso ya referido de la enseñanza de las matemáticas, se escucharon errores conceptuales serios que se transmitían a los maestros cuando se trataba de explicarles en términos concretos cómo se debe enseñar a los niños los conceptos matemáticos relacionados con la teoría de conjuntos.

Por su parte los maestros que asisten a estos cursos por obligación, dada su baja motivación, opinan que “nosotros no enseñamos esto”, “esto no nos sirve”, “para qué nos obligan a venir”.

Esto lleva a plantear una segunda tesis para este nivel: *los cursos de capacitación no han subsanado los problemas que implica la apropiación del saber tanto social como pedagógico por parte de los maestros y, en consecuencia, no se pueden apreciar cambios cualitativos relevantes en el interior de la escuela.*

El maestro se siente entonces “un embudidor de contenidos” que desconoce y no domina. Las formas de “embutir” dichos contenidos están teñidas de cierto color científico. El maestro debe diseñar objetivos que pueda cuantificar, llenar formularios elaborados “científicamente” para la evaluación de sus alumnos, aceptar los resultados de los “tests” aplicados a sus alumnos que etiquetan a los niños como sabios o retardados, “tests” que, en general, solo se han traducido de su idioma original y nunca se han validado en el contexto de la realidad colombiana.

La psicología, en este caso el conductismo, es la que en últimas está determinando el quehacer pedagógico. Si queremos poner realmente en su justo término la situación, se puede decir que lo que realmente está determinando el quehacer del maestro son las técnicas de administración de fábricas creadas por Taylor alrededor de los años 20, para intensificar la productividad.

El maestro ha devenido un funcionario más de una empresa y se siente como tal: su creatividad, la construcción del saber pedagógico, la apropiación y crítica

³Entendemos por saber social la acumulación histórica de saberes científico-filosóficos, saberes comunes y folclor, que se articulan en sociedades históricamente determinadas.

⁴Entendemos por saber pedagógico el desarrollo histórico de las prácticas que llenan de significado los conceptos de enseñar y aprender. Este saber pedagógico es históricamente elaborado por los maestros a través de la reflexión que articula su teoría y su práctica.

del saber social que debe transmitir han sido clausuradas en razón de que el objeto de su trabajo tiene el mismo carácter exterior que un tornillo para un obrero.

Su función se ha reducido a cumplir programas en los plazos establecidos, programas que elaboran técnicos que “en la gran mayoría de los casos solo han estado en la escuela cuando niños”.

Se puede aun plantear una tercera tesis: *el maestro ha “burocratizado” su trabajo, en razón de las relaciones de exterioridad que mantiene con el mismo, lo que lo ha llevado a perder su comprensión sobre la finalidad y el sentido de la escuela.*

Nivel II: relación escuela-comunidad

Esta relación aparece como esencial en el discurso teórico de la Escuela Activa (a la cual se adscriben, como lo hemos visto, las políticas educativas nacionales), en tanto su principio motor es “la escuela en la vida y no para la vida”. En este nivel se articulan las relaciones económicas, sociales y culturales. Por lo tanto, es claro y evidente que la relación escuela-comunidad adopta formas diferenciadas según el contexto donde se da, sea urbano o rural.

Continuando con el caso de los nuevos currículos para el área de matemáticas, los padres tienen una idea muy clara sobre qué debe enseñar la escuela. El compartirla o no, no es un problema fundamental para el presente trabajo, pero sí lo es conocerla, comprenderla e interpretarla, para poder llegar a la comprensión totalizante buscada.

Los padres afirman, como se anotó anteriormente, que “la escuela es para aprender” y en el área de las matemáticas saben que esto quiere decir: sumar, restar, multiplicar y dividir, y no conjunto o elementos o intersecciones. Ellos opinan que esto “no sirve para trabajar, ni para ir a la tienda, ni para estar en la plaza de mercado”. Su sentido utilitario del saber que la escuela transmite es muy claro. La necesidad que tienen de que sus hijos se involucren tempranamente al trabajo también es clara.

El niño campesino, en general, concurre a la escuela por la mañana y trabaja por la tarde. En muchas ocasiones el día de mercado en el pueblo no asiste a la escuela, pues debe ayudar a su familia a tareas que implican ingresos familiares.

La situación del niño urbano perteneciente a los grupos de menores ingresos no es muy distinta. Quizás en este caso la situación se agudiza por los problemas que conlleva el proceso acelerado de urbanización que genera en estos grupos sociales una descomposición de los grupos familiares y que lleva a los niños a vivir solos y a practicar formas de “gaminismo”, sin por ello dejar de ir a la escuela. Estas situaciones generan en los niños una concepción bastante clara sobre la utilidad de los saberes escolares para su vida cotidiana.

Apreciaciones e interpretaciones semejantes se podrían hacer con respecto a la enseñanza de la lectura y la escritura y a la obligación que se ha impuesto a los maestros de realizar aprestamientos previos de este aprendizaje. Estos aprestamientos son vistos por los padres como juegos sin sentido y pérdida de tiempo, con los consiguientes reclamos al maestro y retiro del niño.

Las anteriores consideraciones permiten plantear una primera tesis en este nivel: *existen contradicciones y discordancias entre las expectativas de los padres y las de los maestros con relación a los contenidos y los saberes que la escuela*

transmite, en razón de la inadecuación de los contenidos curriculares con la realidad donde está inserta la institución escolar.

La tradición pedagógica que surge en los documentos oficiales considera fundamental la relación que se establece entre escuela y comunidad. El mediador de esta relación es el maestro. ¿Cuáles son las formas que adopta en la realidad esta relación? He aquí algunas: por un lado, se hacen reuniones con padres para la entrega de calificaciones más o menos cada dos meses. En estas reuniones generalmente se habla con los padres de los niños que el maestro considera “problemas”. Por otro lado, se solicita permanentemente la colaboración económica de los padres para el mantenimiento y mejoramiento de las construcciones escolares a través de la organización de bazares de beneficencia, donde los padres no solo aportan elementos para su realización, sino que también deben volver a comprarlos para dejar beneficio a la escuela.

En la escuela rural, específicamente en los programas de Escuela Nueva, se da especial relevancia a esta relación, pero sigue teniendo en la realidad las mismas formas: solicitud de ayuda económica o de herramientas para el trabajo en la huerta escolar o productos para ser vendidos en la cooperativa escolar y que son comprados, en este caso, por los hijos de los donantes.

No se ha encontrado ninguna iniciativa por parte de la escuela para lograr algún servicio necesario para la comunidad. Por el contrario hasta se han presenciado discusiones entre los miembros de la Acción Comunal de una vereda y las directivas escolares sobre la posesión de una llave de un salón múltiple construido por la comunidad y para uso de sus habitantes.

Lo anterior sustenta una segunda tesis: *no hay claridad ni por parte de los maestros ni por parte de los padres sobre el trabajo comunitario, lo cual hace que se deleguen responsabilidades que el Estado debe asumir en parte, como el mejoramiento y mantenimiento de los edificios escolares y la consecución de algunos materiales en la comunidad.*

En términos generales, los maestros no son originarios de las comunidades donde trabajan. En el caso de las veredas vecinas al Distrito Especial de Bogotá, en el Departamento de Cundinamarca, la mayoría de los maestros residen en la capital y viajan diariamente a sus lugares de trabajo.

A esto se agrega que, en general, los maestros son trasladados arbitrariamente de sus lugares de trabajo, en la mayoría de los casos por razones de orden político o relaciones conflictivas con las autoridades administrativas, es decir los supervisores.

El maestro, entonces, desconoce la historia del lugar donde trabaja, la estructura y contenidos de la cultura de sus pobladores, las formas de vida económica y, en consecuencia, las formas que adoptan las relaciones de trabajo que contextualizan su labor escolar.

De todo esto se deriva una tercera tesis para este segundo nivel: *la escuela, en general, no atiende las diferencias culturales. El maestro impone ciertas pautas que aparecen como una síntesis entre las suyas propias y aquellas aprendidas durante su formación. Esto genera una inadecuación entre las formas de trabajo en el interior de la escuela y las de la comunidad donde está inserta.*

Nivel III: relación maestro-alumno

Este nivel es uno de los más importantes para el presente estudio, ya que se considera que la relación pedagógica institucional, entendida como interacción entre maestros y alumnos, es la expresión de la totalidad social en la cual se

articula y determina. Importa, además, interpretar las formas que adoptan las mediaciones de dicha relación.

A continuación se transcriben algunos apartes de una de nuestras observaciones, realizadas dentro de un salón de clase, los cuales servirían para ilustrar aspectos de este nivel.

La maestra está enseñando conjuntos con unas manzanas dibujadas en cartulina y pintadas de rojo que va pegando en el tablero. Cuando entramos había ya cuatro manzanas pegadas. (Supimos que la maestra con anterioridad ya había explicado el concepto de conjunto.)

Ma. "¿Cuántas manzanitas van? Las vamos a contar . . ."
/ la maestra tiene una regla en la mano /;

Aos. / en coro cuentan / "Uno, dos, tres, cuatro, cinco"

Ma. "¿Cómo las vamos a llamar?"

Ao_{f1} "Conjunto"

Ma. "Y si yo le coloco una, es más qué . . ."

Aos. / en coro / "Más grande"

Ma. "Sí, lo queremos volver más grande?"

Aos. / en coro / "Sí, señora"

/ la maestra coloca otra manzana al lado de las otras /

Ma. "Venga y me coloca, su merced, otra manzana".

/ señalando un alumno con la regla / "¿Qué pasó con ese conjunto?"

/ pasa un niño y coloca una manzana en el tablero /

/ no hay respuesta de los niños a la pregunta/

/ la maestra se dirige a otro niño /

Ma. "Pase su merced, y me coloca otra manzanita"

/ pasa el niño y coloca la manzana /

Ma. "Como ya sabemos un poquito los números, vamos a contar. Contemos"

/ se oye bullicio y murmullos /

/ se para / "Yo, señorita"

Ma. "Yo, señorita . . . Nada de señorita. Solamente alcen la mano."

/ los niños se sientan /

/ algunos alumnos tienen levantada la mano /

/ la maestra señala con la regla a un niño de la F2.

Ma. "Martín, pase y coloque otra manzanita"

/ la maestra golpea con la regla en el pupitre de uno de los niños de la F2 varias veces /

Ma. "En orden o si no, no vamos a hacer nada"

/ los niños se callan /

Ma. "Va a pasar Nubia y me va a hacer otro conjunto"

/ Nubia pasa y va colocando manzanas que saca de la colección ya organizada /

Ma. / dirigiéndose a la clase / "¿Está haciendo bien Nubia?"

Ao. "Está mal"

Ma. / mirando hacia el tablero / "¿Quién dijo que está mal?"

/ algunos alumnos señalan a un compañero con el dedo y dicen: "El" /

Ma. "¿Cuál es el conjunto más grande?"

Algs. / gritan / "El que tiene más hartas"

Ma. "Así no entiendo nada"

/ la maestra golpea con la regla sobre el pupitre /

- Ma. “Entonces, sabiendo que una sola manzanita es un elemento. ¿Entonces qué es un conjunto?”
- Ao. “Hartas manzanas”
- Ma. “¿Qué es una manzana?”
- Ao. “Es un conjunto”
- Ma. (tono de desesperación) “Ya casi teníamos la definición y ya se les olvidó. ¿Qué hicieron con las manzanitas? Qué son esas manzanitas”
- Ao. “Grande”
- Ma. (tono de desesperación) “Ay, niño, Dios mío”
- “¿Qué es un conjunto?”
- Aos. “Un elemento”
- Emma “Un conjunto es una reunión de manzanitas”
- Ma. “¿Qué es un conjunto, Lía?”
- / Lía se para /
- Lia “. . . es una reunión de elementos”
- Ma. “Un conjunto . . .”
- Lia (probablemente la mejor alumna) “Un conjunto es una reunión de elementos”
- Ma. / se dirige a un niño de F3 / “¿Qué es un conjunto?”
- Ao_{F3} “Un conjunto de manzanitas”
- Ma. “A ver, Emma, dígale a la niña qué es un conjunto?”
- / Emma la repite la definición que dió Lia /
-
- Ma. / se dirige a un alumno en F3 / “¿Qué es un conjunto?”
- (no oímos la respuesta del niño)
- Ma. “¡No!”/grita/ “A ver, Lía”
- / Lía repite la definición que dijo antes /
- Ma. “Y si digo que todos los niños de esta clase son un conjunto, ¿quiénes son los elementos?”
- Aos. /responden en coro/ “las manzanas”

Debemos aclarar que todas nuestras observaciones presentan formas semejantes de trabajo del maestro. Esto tiene como consecuencia el que los niños aprendan rápidamente ciertas reglas de juego en el salón de clase que los llevan, por ejemplo, a responder las preguntas según lo que el maestro quiere, a poner “cara de duda” cuando corresponde, a no hacer preguntas “indiscretas” que pueden poner en apuros académicos al maestro.

A ello hay que agregar que durante el tiempo que llevamos trabajando en la escuela, nunca hemos oído la pregunta “¿por qué?” en boca de los niños relacionada con los contenidos que el maestro transmite. De aquí se deduce una primera tesis para este nivel: *las formas memorísticas, repetitivas y mecanísticas del trabajo del maestro, hacen que las interacciones en el interior del salón de clase se basen sobre la obediencia y el no cuestionamiento, cancelando la creatividad en los niños y en consecuencia el desarrollo de su capacidad crítica, reflexiva.*

En el salón de clase existe una rutinización de tareas. El esquema de trabajo es siempre el mismo. Se comienza por la corrección de las tareas del día anterior, se realiza una actividad de matemáticas o lenguaje en las horas iniciales de clase, se sale al recreo, se ingresa a una actividad de historia o geografía o ciencias, se anotan las tareas para el día siguiente y se abandona la escuela.

Esta rutinización no solo se encuentra en el orden diario de las actividades sino también en el interior mismo de estas actividades. Todo se enseña de la misma manera. Como lo hemos visto en la transcripción de nuestra observación, el maestro sufre de apresuramiento continuo en su trabajo, que proyecta a los

niños. Las actividades escolares se realizan con rapidez y no se cuestiona mucho sobre la calidad de las mismas. Esta condición es la consecuencia real de la angustia del maestro por completar los programas que le corresponden.

Como el proceso de enseñanza-aprendizaje se ha vuelto "científico", el maestro debe dedicar una gran parte de su tiempo a llenar formularios, lo que lleva a que, por un lado, el tiempo real dedicado a la docencia sea aproximadamente del 40% del total, y por otro a que descuide sus relaciones con los niños.

Por otra parte, el aprendizaje de las "reglas del juego" por parte de los niños, tergiversa los procesos de evaluación, en tanto los alumnos hacen sus previas y exámenes no en función del aprender real, sino para responder a las expectativas del maestro.

Se llega, así a una segunda tesis para este nivel de relación: *como el maestro no se ha apropiado ni del saber social ni del saber pedagógico, históricamente elaborados y acumulados, se convierte en un repetidor de "recetas" que recoge de las guías de trabajo elaborados por el Ministerio de Educación, los manuales que producen las editoriales o antiguos cuadernos de colegas. En consecuencia, la función del maestro es llenar formularios y la de los niños es responder cuestionarios para que el maestro pueda llenar sus formularios.*

Nivel IV: relación alumno-alumno

Esta relación tiene dos modos muy diferentes de presentación: una en el interior del salón de clase y otra durante los recreos.

Dentro del salón de clase la relación alumno-alumno tiene dos formas fundamentales, aparentemente contradictorias: la competencia y la complicidad. La primera está determinada por las formas de trabajo que establece el maestro; le segunda por las "relaciones naturales" entre pares.

Estas últimas se dan con mayor fluidez durante los momentos de recreación cuando surgen los contenidos de la cotidianidad de los niños en sus formas de interacción a través del juego, del compartir lo que traen de su casa, el contarse historias de su vida familiar y en los comentarios sobre los sucesos del barrio, la vereda o la propia escuela.

En términos generales, es posible decir que los maestros no participan en las actividades de los niños durante el recreo y se limitan a mantener cierto control y vigilancia de la disciplina. Y es esta conducta de los maestros, la que permite a los niños interactuar libremente.

Por esta vía de la cotidianidad que surge en los momentos de recreación en la escuela, se ha intentado recuperar el nivel de realidad histórica por uno de sus bordes: lo actual, vinculado a las formas de vida de los niños, a su propia historia.

A través de estas historias se vislumbran situaciones sociales complejas que transforman al niño en un ser responsable de su propia existencia desde muy pequeño. Niños que viven solos, que ven por su propia vida, que trabajan por las tardes y durante los fines de semana; o niños que viven en "hogares" cuyo significado real se ha perdido completamente pues en lugar de ser tales se han transformado en medios de corrupción.

Parece necesario aclarar que estos casos fueron encontrados sólo en la ciudad. Los niños que habitan en el área rural se encuentran en mejores condiciones en cuanto a sus relaciones familiares. Sienten su grupo familiar como algo organizado que los sostiene. El niño campesino trabaja ayudando a su familia en tareas tales como alimentar a los animales, recogerlos, colaborar en las

cosechas. Pero lo hace dentro de un grupo familiar estructurado. En cambio el niño urbano, que vive en los cinturones de pobreza de la ciudad, trabaja obligado por sus propias circunstancias, lo hace para sobrevivir.

Pero ambos grupos de niños tienen en común: su visión de la escuela. Todos la consideran algo importante, algo donde vale la pena estar, todos quieren aprender cosas.

Además, para los niños urbanos que se encuentran en las condiciones antes mencionadas, es el lugar donde se generan sentimientos de pertenencia a la comunidad. Es el lugar donde se sienten respaldados afectiva y socialmente por aquellos maestros que la administración considera “malos porque no terminan los programas”. En últimas, es el lugar donde recuperan su posibilidad de ser niños.

Por lo tanto, la tesis en este nivel es: *la escuela para los niños, tanto en las áreas rurales como en los grupos de pobreza del medio urbano, es un lugar importante donde se aprenden cosas y donde se recupera la posibilidad y el sentido de ser niño.*

Posibles Alternativas

Es necesario antes de comenzar este aparte, clarificar el significado de dos términos generalmente empleados como sinónimos, pero que desde nuestro planteamiento pedagógico distan mucho de serlo. Estos términos son: democratización y masificación de la escuela primaria.

Sobre la base del significado diferencial de estos conceptos se establecerá una primera aproximación a ciertas alternativas para algunas de las tesis expuestas en este trabajo.

El concepto de democratización de la escuela primaria está estrechamente ligado a los principios establecidos por los iniciadores de la escuela activa, a los que se adscriben como ya se ha visto, las líneas directrices de la política educativa nacional.

Se propugna por una institución escolar abierta, que enseñe a los futuros ciudadanos sus derechos y deberes para que sean capaces de generar y promover los procesos de cambio que sean necesarios en la sociedad a la que pertenecen.

Esta formación solo se puede adquirir a través del conocimiento del desarrollo científico que permite el desarrollo tecnológico y del proceso histórico de la sociedad civil. La escuela primaria que se propone está basada en el principio de la igualdad de oportunidades que claramente establece la Constitución colombiana en su artículo 40.

Una escuela democrática es aquella a la que todos los niños pueden asistir y que ofrece las mismas condiciones para todos, respetando sus individualidades el respetar a la comunidad; donde son escuchadas y discutidas las distintas posiciones que pueden aparecer sobre la realidad, donde se vive el valor de la toma de decisiones respetando las opiniones, donde el saber es considerado como un proceso que hay que recorrer, y a través del cual, cada alumno, cada maestro reconstruye y re-crea el conocimiento desde su proceso histórico. Es una escuela que da oportunidades a todos, respetando las diferencias.

El concepto de masificación significa homogeneización, igualdad sin respeto a las diferencias. Todos los que asisten a la escuela deben aprender las cosas de la misma manera.

El saber es aquí sinónimo de resultados, es ahistórico, parcelado, desarticulado. Este saber no re-crea sino que se inculca, se repite, se memoriza, por parte de maestro y niños. El conocimiento no es algo de lo que los ciudadanos deben apropiarse, sino que es algo por fuera de ellos.

Para ambas concepciones existe un claro interés sobre el número de niños que están en la escuela. La diferencia radica en que para la primera, importa no solo su número sino cómo están y para qué están allí. En cambio, para la segunda, solo importa que estén.

Es claro que las posibles alternativas a las tesis enunciadas van a ser muy diferentes, según se tome partido por uno u otro de estos dos principios:

Si la decisión es masificar la escuela, entonces, las posibles alternativas son:

- formar maestros como técnicos-ejecutores;
- clausurar la posibilidad de la discusión y la reflexión pedagógica;
- desarrollar currículos como recetarios homogéneos, partiendo de resultados “científicos” desconectados de la realidad en la cual se lleva a cabo el currículo;
- elaborar complejos formularios administrativos que deben llenar los técnicos-ejecutores;
- la estructuración de los cursos de capacitación docente sólo tiene como propósito la diseminación de los currículos oficiales;
- centralizar la investigación educativa en los grandes temas exteriores a la escuela, para de esta manera limitar al maestro a la condición de usuario de los resultados. Estos resultados no son aplicables a su quehacer pedagógico; y
- mantener la actual estructura de formación de maestros, que los hace intelectuales de segunda o tercera categoría, alejados de la “comunidad científica”.

Si la decisión es democratizar la escuela, entonces, las posibles alternativas son:

- formar maestros como pedagogos;
- recuperar la reflexión y la discusión pedagógica;
- desarrollar currículos donde se parta de la creatividad del maestro y de los niños, respetando sus procesos de desarrollo y sus experiencias de vida para generar procesos de apropiación de la cultura;
- limitar el trabajo administrativo de los maestros, bajo la consideración de que estos aspectos no pueden ser un fin último de su trabajo;
- estructurar cursos de capacitación pedagógica de los maestros, a través de los cuales se logre la apropiación del saber social que deben transmitir y la generación de saber pedagógico;
- propiciar que la escuela primaria vuelva a ser motivo de discusión pública. Que su problemática no sea motivo de discusión cerrada en los círculos técnicos, sino que se comprenda que es algo que compete como hecho social, a toda la sociedad;
- transformar al maestro en participante activo de las investigaciones en educación;
- comprender que para lograr un mejoramiento en la calidad de la escuela primaria, es imprescindible fomentar la investigación en las áreas de pedagogía y didáctica y además, que esta investigación debe estar en manos de los maestros, que son por derecho propio quienes generan el saber pedagógico;
- en razón de ello debe cambiarse de manera radical la formación de los docentes de la escuela de primaria para hacer de ellos intelectuales creadores de cultura.

COSTO ESCOLAR Y MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LA EDUCACION

Alba Paulsen de Cárdenas¹

Acotaciones al Tópico del Costo Escolar

Las apreciaciones en torno al costo de la educación primaria rural que se consignan en el presente documento son el resultado principalmente del estudio de casos que se encuentra realizando OFISEL desde julio de 1980 con apoyo del CIID y cuyo objetivo primordial es analizar los costos unitarios efectivos de operación de la unidad escolar primaria en el área rural, al igual que las fuentes que de una u otra forma contribuyen a su sostenimiento.

En las dos últimas décadas se han adelantado en el país varios estudios de costos de la educación en general y de la primaria en particular, con base en los cuales se adoptaron decisiones que coadyuvaron a un incremento sustancial de la oferta educativa en el país. A pesar de ello y no obstante haberse ampliado los niveles de escolaridad y de cobertura tanto en el área urbana como en la rural, han sido hasta ahora pobres los resultados en torno a la elevación de los índices de eficiencia y al mejoramiento de la calidad del proceso de enseñanza en las áreas rurales, lo mismo que en las zonas más deprimidas de las ciudades, razón que determinó el interés por analizar los costos unitarios de operación de la unidad escolar.

En relación con esta situación y ante la formulación en los últimos años en diversas instancias de la esfera gubernamental, de la necesidad de orientar el esfuerzo educativo social futuro hacia el cumplimiento de metas cualitativas, surge la inquietud por replantear, dentro de este marco de política, el concepto de costo escolar y los supuestos a partir de los cuales éste se ha estructurado.

En esta línea de acción, el presente documento intenta explicar los supuestos que subyacen en el concepto tradicional de costo educativo y recomendar los cambios que sería conveniente introducir, dentro de una política orientada a mejorar la eficiencia y, en especial, la calidad de la educación en el área rural, con base en la infraestructura disponible. Aunque es evidente que no puede tomarse la variable "costo" como determinante único del rendimiento y de la calidad de ningún tipo de educación, es obvio que un tratamiento más adecuado de sus varios aspectos puede contribuir, junto con la introducción de reformas en otros campos que conforman las condiciones de operación de la unidad escolar rural, a mejorar su situación y su nivel académico.

¹Investigadora de la Oficina de Investigaciones Sociales, Económicas y Legales (OFISEL), con sede en Bogotá, Colombia.

En concordancia con lo anterior es, además, indispensable superar la concepción de la escuela como el espacio físico en el que interactúan maestro y alumnos, para adoptar una concepción más amplia que involucre dentro del concepto de unidad escolar al conjunto de las condiciones que enmarcan la interacción escuela-comunidad-contexto.

Partiendo de estas consideraciones el estudio de casos ha buscado identificar las relaciones que puedan darse en la unidad escolar entre el costo y el contexto en que aquella se inscribe, es decir, ha intentado destacar los factores inherentes al sistema escolar y al contexto que condicionan la eficiencia de la escuela y, por ende, su costo de operación.

Es importante aclarar que si bien el estudio de casos se ciñó, por razones metodológicas, al análisis de la relación costo-contexto en seis escuelas rurales, parece válido afirmar que muchas de sus observaciones pueden hacerse extensivas a las situaciones de costo y de eficiencia de la escuela urbana, por lo menos de aquella que opera en sus zonas más pobres y en la que la población migrante de origen campesino reproduce permanentemente las condiciones de vida del campo colombiano.

Costo Escolar y Función de la Escuela

La norma constitucional establece que en el país la enseñanza primaria en las escuelas del estado es gratuita y obligatoria. En la realidad esta norma está lejos de cumplirse lo mismo que la aseveración que se hace comúnmente de que la educación primaria en el área rural es casi en su totalidad de carácter público. En efecto, puede decirse que son aún muchas las veredas y poblados que carecen de escuela, o donde la oferta educativa es insuficiente para cubrir la totalidad de la población en edad escolar; ante la ausencia de posibilidad para ingresar los menores al sistema oficial, muchas comunidades deciden organizar su propio sistema escolar con recursos comunitarios (recuérdese, no más, la escuela banco de tantas zonas de la Costa Atlántica), sistema que no ha merecido mayor atención en las estadísticas y estudios sobre la materia.

La gratuidad de la asistencia a la escuela primaria oficial también es relativa; cuando se analiza la forma en que se cubren los costos escolares, se observa que en la actualidad buena parte se paga con recursos bien sea comunitarios, de los padres de familia e inclusive de alumnos y maestros. Es usual hoy día en las escuelas públicas rurales el cobro de matrícula, a la vez que a lo largo del año escolar se solicitan y hasta exigen numerosas contribuciones a los alumnos y a su familia, en gran medida para satisfacer necesidades urgentes de la escuela.

En cuanto al carácter de obligatorio, este mandato no se cumple, en parte por la falta de mecanismos, si no coercitivos por lo menos persuasivos, a través de los cuales sea posible inducir la escolarización de la totalidad de los menores de los respectivos grupos etáreos; pero en parte más sustancial, porque la capacidad misma del sistema aún no ha alcanzado los niveles que permitirían asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad; además, en muchos casos los elevados costos que implica para la familia la escolarización, junto con el funcionamiento mismo del sistema, al cual son inherentes el fracaso académico y la expulsión, se añaden como factores que inhiben la asistencia de todos los menores a los cinco grados del ciclo.

De otra parte, es un hecho que no puede hablarse con propiedad acerca de la existencia de un sistema único y coherente de educación primaria, entre otros factores, por la variedad de tipos de escuela que atiende dicho ciclo, las diferencias en la oferta de grados y en los mecanismos de administración y, lo que es más significativo aun, por la diferente función que cumple la escuela primaria según el contexto en que se encuentre inserta.

Así, el costo guarda relación no solo con la oferta educativa, sino más bien con la función que se asigna a la escuela dentro de la constelación de intereses, bien sea gubernamentales, políticos, regionales o locales, gremiales o particulares, con los que se relaciona. Es ello lo que en definitiva explica las diferencias en la oferta, en la operación, en la eficiencia e incluso en la calidad de la enseñanza y por consiguiente, en el costo de la escuela de un contexto socioeconómico dado.

Por lo tanto, no puede tomarse la escuela como una estructura cerrada y autosuficiente, especialmente en el área rural, en la que cambios en su interior conduzcan por sí solos a la solución de sus problemas. Por el contrario, es evidente que allí la superación de las deficiencias en la calidad de la educación primaria sólo puede lograrse junto con la introducción de cambios en otras esferas de la actividad comunitaria, principalmente la salubridad, la salud, la vivienda y en las relaciones sociales y técnicas de producción. Un niño subalimentado, enfermo, que habita en condiciones de hacinamiento, carente de un espacio vital mínimo que le permita desarrollar sus capacidades y sometido al trabajo, diario u ocasional, doméstico o productivo, que además se mueve en un ámbito cotidiano de tensiones y presiones familiares y sociales extremas, difícilmente puede ser abordado y evaluado dentro del proceso de enseñanza con parámetros idénticos a los que se aplican a estudiantes que tienen acceso a una adecuada infraestructura de servicios y de modernos medios de comunicación.

Costo Escolar Directo

Estructura y componentes del costo en la unidad escolar

En general, los costos de la escuela primaria se clasifican en costos de funcionamiento e inversión con base en la nomenclatura del gasto establecida en el presupuesto nacional.

Dentro de esta clasificación se toman como costos directos de funcionamiento e inversión aquellos rubros que tienen cabida dentro de los presupuestos educativos oficiales, los que para el ciclo primaria se reducen básicamente al de funcionamiento, costos de personal docente; y al de inversión, construcción de aulas y suministro de dotación. En algunos casos se incluye también la construcción de vivienda para maestros.

No obstante, dentro de la operación de la escuela se produce una variedad de costos, los cuales casi no han merecido consideración alguna dentro de los presupuestos oficiales, pero que al nivel de la escuela resultan indispensables como garantía de un funcionamiento por lo menos regular.

Cabe señalar, entre otros, algunos de los costos de relevancia en el ámbito de la escuela, a los que se ha otorgado poca atención, sin que el orden en que se analicen indique, salvo tal vez en el caso del primero, un orden de prioridades,

pues su incidencia puede diferir considerablemente entre un contexto y otro y aun entre una escuela y otra dentro de un mismo contexto.

Costo de capacitación docente

Dentro de la estructura del gasto educativo se han asignado tradicionalmente al costo de formación y capacitación docente recursos con criterios discrecionales de conformidad con la disponibilidad de éstos y no como respuesta a un programa de apoyo a una actividad permanente; ello obedece también un poco a la concepción de que es un costo que no se consume en el año fiscal. Otra forma de tratamiento ha sido la de incorporarlo dentro de programas especiales, bien sea del sector educativo o de otros sectores (agropecuario o desarrollo comunal, por ejemplo), con la característica de que a éstos no siempre fluyen fondos suficientes ni con la agilidad prevista, por lo cual desaparecen prontamente o subsisten sin cumplir con los objetivos propuestos. Parecería, en tal sentido, más conveniente fortalecer con recursos corrientes los centros experimentales pilotos y canalizar a través de éstos todos los fondos que diferentes organismos han venido aplicando para tal fin, lo cual, a la vez, requeriría una evaluación del contenido de la capacitación existente.

La falta de un programa continuo y coordinado de capacitación docente tiene múltiples efectos sobre la operación de la escuela, que pueden ir desde el fracaso del proceso de enseñanza en sí mismo (por ejemplo, casos de grupos de niños analfabetas aún en el 4° y 5° grados), hasta el retiro masivo de niños de una escuela por incapacidad del maestro para interactuar dentro de una comunidad.

Reparación y mantenimiento de la infraestructura física

El costo de reparación figura solamente en los presupuestos departamentales y municipales, no incluido regularmente en los gastos educativos sino agregado dentro de los programas globales de reparación de obras públicas, como aporte a juntas comunales o a través de los auxilios corporativos. En consecuencia, su asignación y ejecución están sujetas a las coyunturas políticas, a la capacidad de negociación del mismo sector educativo y al interés que en cada período se otorgue a la educación por parte del gobierno respectivo o por las personas recipientes de los recursos (miembros de juntas, concejos y asambleas). En todo caso, no está definida la instancia responsable de adelantar tal actividad, en especial desde que se inició el proceso de nacionalización de la primaria y a raíz de la transferencia al gobierno central de una parte del impuesto a las ventas que perciben los gobiernos seccionales.

Ante tal situación, se ha descargado tácitamente en la comunidad la realización de las reparaciones necesarias, junto con el mantenimiento de la dotación disponible; tal indefinición con frecuencia se ha traducido en el estado de gran deterioro en que se encuentra un buen número de instalaciones y buena parte de la dotación, que obliga a menudo a su desalojo o abandono.

Materiales y ayudas educativas, servicios públicos, y transporte

Estos son otros de los costos precariamente considerados dentro de los presupuestos oficiales; así, rara vez llegan a las escuelas los materiales de uso colectivo indispensables para el ejercicio de la docencia (como es el caso de tizas y libros reglamentarios). Por otro lado, aunque algunas ayudas educativas llegan a las escuelas, sobre todo a aquellas incorporadas dentro de programas

especiales, ocurre a menudo que no se las utiliza porque el maestro carece de los conocimientos suficientes para su manejo o simplemente porque las condiciones de seguridad de la escuela obligan a que en general permanezcan arrumadas en lugares diferentes a ésta.

Aún más deficiente ha sido la dotación de las escuelas con servicios públicos, dentro de los cuales el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios constituyen las carencias más agudas.

En materia de transporte para alumnos y maestros, es evidente que los niños se han acostumbrado en el país a caminar jornadas de una y hasta tres horas para llegar a los planteles y que, salvo el cansancio que produce tal ejercicio en niños que en ocasiones no han tomado alimento alguno, ello es considerado como normal. Por lo menos desde la perspectiva de operación de la escuela, parece más agudo el problema de transporte del magisterio; son muchas las zonas en que el maestro, bien sea por adolecer la escuela de vivienda o por las condiciones de aislamiento del área, no habita en la zona y subvenciona con su salario el costo de acceder al sitio de trabajo y, prácticamente en todos los casos, el de cobrar su salario; aún más, hay zonas en las que a pesar de que existen posibilidades de movilización para los maestros en vehículos del sector productivo, se ha prohibido a los conductores el traslado de éstos y de los alumnos.

Los subsidios que se otorgan con tal destino en algunas zonas rurales al maestro, no alcanzan a veces a cubrir ni una parte mínima del costo real. La dificultad en el acceso a la escuela por parte del maestro parece ser uno de los factores determinantes del bajo rendimiento de la escuela rural.

Adicionalmente, la subestimación de los costos de transporte repercute sobre el costo de la dotación y no es extraño encontrar pupitres que reposan durante meses en algún sitio de la cabecera municipal, mientras en la escuela los niños estudian en bancos, pues la comunidad no logra obtener vehículo o recursos para su traslado a la zona.

Estímulos a la docencia en área rural

El nuevo Estatuto Docente prevé algunas medidas para hacer más atractiva la docencia en áreas rurales que muy posiblemente tengan efecto positivo; pero ello aún parece insuficiente, si se tiene en cuenta que la aceptación a laborar en escuelas rurales o a permanecer en ellas se relaciona con las condiciones de operación de la escuela (seguridad del local, facilidades de vivienda, alimentación y transporte), con las expectativas de mejoramiento académico del maestro y con las relaciones contexto-escuela; dentro de estas últimas se destaca la presencia, aún hoy día, de una fuerte ingerencia de sectores externos al educativo en el nombramiento de maestros (en cinco de seis contextos los maestros requirieron de recomendación política para ser designados), aunque cabe señalar que ya no se presenta con tanta frecuencia el uso de las plazas docentes con fines netamente electorales; de otra parte, a causa del descenso en el salario del maestro² y de que su función se ha reducido en gran medida a la de actuar como sujeto pasivo de la tecnología educativa, ha cambiado su papel y su status social para convertirse en simple agente burócrata del sistema educativo oficial, y cuya mayor aspiración profesional radica en el traslado al área urbana.

²La evolución del salario real del magisterio ha sido analizado en detalle por Hernando Gómez Buendía y Rodrigo Losada Lora en *Organización y Conflicto en el Sector Público: El caso de la Educación Primaria*, FEDESARROLLO. Bogotá, junio, 1981.

Magnitud del costo directo en la unidad escolar

Costo escolar anual

La magnitud del costo de la escuela primaria se ha medido siempre a partir de los gastos que realizan los organismos oficiales encargados de la ejecución de los programas respectivos. Con base en esta forma de estimación resultan semejantes los costos de las diferentes escuelas, a excepción de las divergencias regionales que resultan de la forma de distribución del presupuesto educativo y de la intensidad en el uso de los recursos. Cuando, por el contrario, se mide el costo directo total de la operación escolar en escuelas ubicadas en contextos diferentes, se obtienen valores que no siempre se explican por la diferencia en el tipo de escuela, por la relación alumno-maestro o por los mecanismos de asignación y distribución del presupuesto.

Aunque persiste la mayor importancia de los costos de funcionamiento frente a los de capital que se ha venido señalando en todos los estudios anteriores, la relación varía hasta en cerca del 25% entre una escuela y otra (en escuela de 1 maestro para 5 grados el costo de funcionamiento sólo alcanza a ser el 45% del costo total; mientras que en escuela nueva con 2 maestros asciende al 70%) por factores de muy diversa índole; en algunas es muy alto el costo del personal, especialmente en los territorios nacionales donde por razones de aislamiento se ha decidido destinar dos maestros a cada escuela, independientemente del número de grados y alumnos que atiendan, o es relativamente bajo porque el maestro, subvencionado por el municipio, percibe un salario menor al mínimo legal; en otras, el mayor costo de la inversión en términos relativos se debe al elevado valor de la construcción, adelantada con materiales de primera calidad, o de calidad media pero con un alto componente agregado por la forma de contratación, por la fuerte incidencia del costo de transporte de materiales en zonas aisladas o bien por la presencia de ayudas educativas abundantes a veces excesivas y/o en desuso por las causas ya mencionadas.

Desagregación del costo directo según items

Merecen destacarse algunas de las dispersiones más significativas que se presentan dentro de los items correspondientes a los costos de funcionamiento y de inversión.

Al tomar el costo anual promedio por alumno matriculado, el item de mayor importancia es el de costos de personal docente, el cual además de mostrar las diferencias en la relación alumno-maestro y el nivel de capacitación incorporado a través de su clasificación dentro del escalafón, señala situaciones anómalas en la vinculación de maestros con niveles salariales inferiores a los establecidos en el Estatuto Docente, debido a que son pagados por entidades diferentes al FER y aun por la misma comunidad.

Otro hecho relevante es el de que hay escuelas en las cuales los requerimientos de elementos de uso individual (textos, útiles, uniformes, entre otros) pueden llegar a constituir hasta un 40% del costo total (precisamente un ejemplo de ello lo constituye, dentro de los casos estudiados, la escuela en la que un maestro pagado por el municipio percibía un salario básico de \$3400 en octubre de 1980), en razón de las inmoderadas exigencias que hace la escuela, o de condiciones de adquisición que se establecen en una localidad o en toda una región, mientras que los materiales de uso colectivo y las ayudas educativas no suman en conjunto el 1%. Si se desagrega aún más el costo de elementos de uso individual, se

observa que a menudo un alto porcentaje del mismo lo conforman el o los uniformes (de diario y de gimnasia); en las escuelas más precarias puede ocurrir que este ítem represente el 30% del costo total de operación de la unidad escolar, frente a una participación del 45% del costo de personal docente. Algunas cifras describen mejor tal situación: el gasto anual de útiles por alumno fluctúa entre \$280 y \$620 pesos colombianos y el de textos entre \$10 y \$140, mientras que el de uniforme completo puede ascender en clima frío a \$1400³. En torno a este tipo de requisitos, se ha abolido en escuelas adscritas a metodologías innovadoras de docencia rural la exigencia de textos a los alumnos por razones económicas, pero tal decisión no siempre resulta adecuada, en parte, porque la familia se siente excluida del proceso de aprendizaje al que contribuía a través de la lectura y observación de los textos respectivos y en parte también, porque en comunidades de fuerte tradición oral el libro escolar suele ser la única vía de acceso a la cultura urbana escrita.

En el costo de los servicios el mayor valor lo acusa casi siempre el transporte de los maestros, con variaciones fuertes de conformidad con la ubicación de la escuela respecto al o los centros urbanos a los que debe acudir, bien sea diariamente por carencia de vivienda en la escuela (o aquella no se habita por problemas de inseguridad y aislamiento), los fines de semana (cuando reside transitoriamente en la misma), o por lo menos cada vez que se moviliza para el cobro de salario, para obtener atención médica y para adelantar gestiones ante las instancias administrativas del sector. Aunque, en general, este costo no alcanza niveles demasiado elevados en términos de participación porcentual, su gravitación sobre las condiciones de vida del maestro y sobre el desarrollo de las labores académicas es apreciable, como se analizará más adelante.

En general, el comportamiento de los costos de inversión en cuanto a su magnitud y a su efecto sobre el costo total presenta menores dispersiones que los costos de funcionamiento; no obstante, se requieren algunas precisiones al respecto.

También en este caso las condiciones del medio circundante influyen en la configuración de los valores respectivos; ya se han señalado algunos de los factores que explican las diferencias en los costos de reparación, en razón de que no se ha delimitado el nivel de ejecución responsable de tal labor. Sólo cabe añadir que la participación de los costos de dotación es en la mayoría de las escuelas notoriamente baja; en la mayoría de ellas se acomodan tres alumnos en cada pupitre bipersonal; en otras, la dotación consiste en bancos rudimentarios que aportan los padres, sin punto de apoyo para escribir. En unas pocas, por el contrario, se encuentra que existe dotación sobrante y en buen estado, sin uso porque no era necesaria, o que un número no despreciable de muebles está fuera de uso por daños fácilmente reparables con una inversión mínima.

Se ha extendido en los últimos años el interés por dotar los planteles con ayudas educativas, pero aún es baja la participación de este rubro dentro del costo total (alrededor del 4% de los costos de inversión y sólo 0,4% de los costos totales); además, éstas no parecen satisfacer los requerimientos reales de la escuela en cuanto a la calidad física y utilidad para la docencia pues, como ya se anotó, pocas veces es posible poner en uso la totalidad de las ayudas ya que los maestros desconocen su manejo o resultan excesivamente complejas para la docencia en el área rural. Más aun, puede ocurrir que entre éstas figuren elementos eléctricos (televisores, proyectores, etc.) que no pueden emplearse

³US\$1,00 = Col\$60 aprox.

en la docencia por ausencia de fluido eléctrico en la escuela. No menos problemático es el costo de las bibliotecas escolares, especialmente por la obsolescencia y aun inutilidad de los libros que las integran y por la ausencia entre maestros y alumnos de una tradición de lectura.

Actividades de apoyo a la enseñanza

En épocas recientes se han estructurado en algunas escuelas del área rural, programas especiales, entre cuyas finalidades básicas se destacan la de contribuir a la elevación del rendimiento de los estudiantes (concentraciones rurales, metodologías unitaria y nueva y/o restaurantes escolares, por ejemplo) y la de buscar un mejor ajuste entre la escuela y las necesidades específicas de formación que se derivan de las condiciones productivas de la localidad o región (huerta escolar, formación rural, entre otros).

Aunque la evaluación de tales programas debe hacerse más en función del cumplimiento de los objetivos propuestos, pueden adelantarse algunas observaciones de carácter global con base en el costo total de la unidad escolar.

Ha sido común a dichos programas responder a intereses y coyunturas de diversa índole, principalmente a la disponibilidad de recursos externos para su ejecución; el resultado, en muchos casos, ha sido el de costos improductivos elevados por suspensión o desaparición del programa, o por incumplimiento de una o más de las fuentes de recursos para costear gastos inherentes a su éxito, lo cual viene generalmente acompañado de problemas de frustración de las expectativas que tales programas generan en comunidades que se sienten abandonadas a su propia suerte.

Los costos improductivos están constituidos primordialmente por las inversiones especiales que algunos de ellos requieren; en particular, cabe señalar el caso de los restaurantes escolares para los cuales se levantan espacios físicos con dotación completa o los de formación rural, artesanal y similares que conllevan un alto componente de herramientas e instrumentos de trabajo (máquinas de coser, instrumentos de carpintería, etc.).

La implantación de tales programas incluye, por lo regular, también la capacitación de personal docente; en este aspecto, la improductividad puede generarse por la suspensión del programa o por el traslado de los maestros capacitados a escuelas que no se benefician del mismo programa o, como ocurrió realmente en los territorios nacionales, por el retiro masivo de los maestros del sistema educativo para dedicarse a actividades que les generaran ingresos económicos mayores.

A pesar de que existen varios programas de becas para alumnos de primaria (ICETEX, auxilios de asambleas y concejos, secretarías de educación), a excepción del primero, los restantes, aun cuando originan un costo en las instancias respectivas, tienen poca aplicación en el área rural, por lo menos en lo que ha permitido estimar el análisis de casos.

Costos Indirectos de la Unidad Escolar

Poca atención se ha concedido hasta ahora a los costos indirectos de operación de la educación primaria y tampoco ha sido propósito del estudio realizado por OFISEL establecer, a partir de una operación de prorrateo, la proporción que

ellos puedan representar frente a los costos directos de operación de la escuela.

No obstante, se hicieron algunos análisis en las localidades y regiones en las que fue posible acceder a la información pertinente, dado que tales costos se programan efectivamente a diferentes niveles del presupuesto educativo y se supone que indirectamente benefician a la unidad escolar. Por lo anterior, se señalarán aquí solo las observaciones globales producto del examen de la información obtenida, la cual, por su carácter, sólo permite hacer apreciaciones de tipo general.

Supervisión escolar

Esta actividad ha sido concebida como mecanismo de control administrativo y de evaluación académica de la labor docente; su incidencia en el costo de la escuela no es alta pues la actividad es compartida por un número variable de planteles, de acuerdo con la disponibilidad de recursos de la región y a su situación demográfica y geográfica. En la operación de la escuela su ejecución es casi nula pues aunque se causa el costo de la supervisión, no se programan las sumas adecuadas para el transporte y viáticos en el área rural, por lo cual el supervisor llega a la escuela solo cada dos, tres o hasta cinco años; en tales condiciones no cumple realmente con su función debido a que desconoce la dinámica propia de la interacción escuela-comunidad en los ámbitos rurales, su acción se reduce a un simple control de reglamentos formales.

Administración educativa

En este rubro también se encuentran diferencias derivadas de la región y/o localidad a las que pertenece la escuela y de su inscripción dentro de programas especiales de índole regional o nacional.

Aunque actualmente los planteles de primaria son, por lo regular, departamentales, muchos operan en la realidad más dentro de la órbita de influencia del municipio, por lo cual puede ocurrir que en muchos aspectos para la atención de las escuelas se produzca colisión de competencias y duplicación de servicios. A veces funcionan instancias educativas paralelas con similar infraestructura administrativa y presupuestal, sin que tales costos tengan justificación válida. Es más, los mismos FER y los programas especiales coadyuvan a incrementar el costo administrativo, según su grado de integración dentro de la burocracia regional y su uso de los recursos.

En el interior de estos últimos, además, el orden de magnitud de los gastos en administración presenta una dispersión tal que mientras un FER destina el 1,5% de sus recursos a la administración, otro asigna el 15% de su presupuesto con tal fin. Resalta aquí el hecho de que el sobrecosto aparente en el rubro se ocasiona precisamente en las regiones donde los servicios educativos son más precarios, en especial en los territorios nacionales.

Tampoco tiene sentido que en algunos FER se reserve un 15% de los recursos para cubrir "otros" costos, sin mayor explicación acerca de su destino.

Información e investigación educativas

En torno a estos dos aspectos se destaca que su tratamiento ha sido hasta ahora básicamente función del nivel central del sector educativo. Su expresión

en la unidad escolar se da, el primero, a través de los formularios que deben llenar las diferentes instancias locales y regionales sobre aspectos de índole más que todo cuantitativa y estadística. Es notoria la ausencia total de mecanismos de comunicación y de medios de información hacia el maestro el cual de por sí se encuentra en el área rural totalmente aislado, situación que puede inclusive tener peso en algunos de los frecuentes conflictos gremiales.⁴

La investigación, por su parte, debe verse desde tres perspectivas: la de índole privada que realizan diversos centros de investigación y cuyas conclusiones poco aportan a la escuela por el desconocimiento total que existe acerca de sus resultados; la investigación privada con fines comerciales (editoriales, empresas productoras de materiales y ayudas educativas), cuyos resultados se lanzan al mercado sin evaluación alguna del mismo gobierno, el cual las adquiere o, a través del maestro, induce a la familia a su adquisición sin consideración a su adecuación para la enseñanza; y por último, la investigación que adelanta el mismo sector educativo oficial (algunas secretarías de educación destinan recursos con tal fin), que se orienta prioritariamente a generar la creación de programas especiales y unas pocas veces a mejorar las actividades regulares.

Por la dispersión y por el desconocimiento inter e intrasectorial sobre el resultado de tales esfuerzos investigativos e informativos, es escaso su aporte directo e inmediato a la docencia, a pesar de la contribución que podría lograrse como soporte de los programas de formación y capacitación docente. En cuanto a las actividades privadas, se hace además necesario el replanteamiento de algunos de los supuestos que se han abierto paso en los últimos años, tales como el de la obsolescencia de los textos dos o tres años después de su edición o la conveniencia de introducir ejercicios para ser respondidos en los textos y en forma más general, sobre la correspondencia entre su estructura y contenidos y las necesidades de la docencia rural.

Costo-Eficiencia en la Unidad Escolar

Se intenta en este acápite hacer algunos comentarios acerca de la forma en que aspectos relativos al costo escolar pueden repercutir sobre la eficiencia de la escuela y a la vez, la forma en que la ineficiencia puede reflejarse en su costo de operación, sin que se trate en forma exhaustiva la relación costo-eficiencia, pues dicha relación está en muchas ocasiones mediada por factores contextuales e institucionales que competen a otros tópicos de análisis.

La escolarización es el primer indicador de eficiencia de la escuela y es función directa de los recursos disponibles ya que está altamente condicionada por la oferta de cupos, de grados y de maestros. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para la creación de una infraestructura acorde con las necesidades de educación primaria, aún persisten comunidades en las que, por las condiciones de ubicación de las escuelas, algunos niños permanecen alejados de ésta o en las que la oferta es insuficiente para cubrir a todos los menores en edad escolar.

Otro de los indicadores de la eficiencia escolar es la retención de los alumnos.

⁴Las referencias al tema de información son en gran medida producto del memorando elaborado por el Dr. Bernardo Toro, como aporte al tópico de costos del estudio sobre "Diseminación de Investigación Educativa entre Maestros" que bajo su coordinación adelanta la Asociación Educación Hoy, con apoyo del CIID.

Al respecto se señala que como factor determinante de la retención surge, en el análisis de casos, la formación y capacitación del maestro, junto con su grado de motivación frente a la docencia rural. Así, la mayor deserción se presenta cuando el maestro resulta incompetente para intermediar en la relación escuela-contexto y se produce la ruptura entre las dos instancias.

Algunos factores contextuales tienen también incidencia sobre la retención, aunque con menor fuerza, como son la migración por razones de empleo, el trabajo infantil (a pesar de que la introducción de la jornada continua⁵ ha permitido organizar de tal manera el tiempo infantil que, en general, sólo ocupan las horas libres de la tarde en actividades domésticas o productivas) y la salud. En regiones o localidades en las que resultan demasiado onerosos para la familia los requerimientos de la escuela en materiales, uniformes y otros costos, puede este factor influir en la decisión sobre retiro de escolares o en el establecimiento de turnos de estudio, dentro de las familias, según rendimiento y edad de los niños. Además, no es extraño encontrar que el retiro de menores es causado por el rechazo de la comunidad, o de sectores de ésta, a las sanciones que aplica el maestro.

El indicador de promoción parece tener menos relación directa con el aspecto de costos, en tanto que la ineficiencia por reprobación es inherente a la concepción generalizada de sistema educativo cuya función es la de medir el rendimiento estudiantil bajo las categorías de éxito o fracaso; la escuela nueva intenta superar la connotación de fracaso con la introducción de la promoción flexible, pero desde la perspectiva del niño y de los padres el retraso en el aprendizaje aún parece tener este sentido⁶.

No puede dejar de considerarse el papel que juega el maestro en la alta incidencia de la reprobación y la consiguiente repitencia ya que una deficiente formación docente y la ausencia de capacitación en ejercicio, refuerzan su actitud frente a los patrones tradicionales por los cuales se ha regido la educación primaria. La reprobación es, además, a menudo causa de la deserción, no sólo cuando el alumno pierde el año, sino también cuando la familia decide su retiro durante el período de clases en vista de su bajo rendimiento.

La graduación, o sea la culminación por parte de los alumnos del ciclo completo de primaria, es de los indicadores de eficiencia que en el área rural muestra menor cumplimiento, pues no ha sido posible superar el promedio del 15% de graduación; el primer factor que contribuye a tal situación es la baja disponibilidad de escuelas completas en este nivel y la dificultad física dentro de las condiciones geográficas para pasar a escuelas graduadas en el área de influencia. A ello se suman la escasez de recursos de los padres para costear la permanencia de los menores en sitio diferente al de residencia, la carencia en muchas zonas de transporte regular (interveredal o con la cabecera) y también algunas actitudes culturales que subyacen frente a la educación, no obstante la alta valoración que se otorga a ésta, como son la interpretación del objetivo de la escuela restringido al aprendizaje de la lectoescritura y a nociones de aritmética, o al momento en que el niño recibe la primera comunión; en otros

⁵En algunas zonas cafeteras se ha instaurado el "calendario cafetero" por el cual se hacen coincidir las vacaciones escolares con el período de recolección del grano, que es en el que la unidad campesina requiere con mayor urgencia la colaboración de los menores. Debido a que tal medida es reciente, se desconocen aún sus efectos sobre la eficiencia escolar.

⁶Los problemas relativos a la eficiencia desde la perspectiva de la relación aula-comunidad, han recibido aporte fundamental del proyecto que sobre el tema realiza el CIUP bajo la coordinación de la Dra. Araceli de Tezanos de Mañana.

casos, el retiro se explica porque los jóvenes conforman hogar propio en edad temprana. Pero es obvio que el elemento determinante es, en la mayoría de las comunidades, la necesidad imperativa de incorporar los jóvenes a la fuerza de trabajo alrededor de los 12 años, edad en la que aún no han terminado la primaria, por ingreso tardío, suspensión temporal del estudio o por la reprobación de uno o más años.

La extraedad, como indicador de ineficiencia tiene, de una parte, connotaciones derivadas de factores culturales, por ejemplo, comunidades que consideran como inmaduro al niño de siete años para ingresar al sistema educativo; o institucionales, cuando se retrasa el ingreso en espera de cupo; pero la reprobación y la deserción temporal, junto con las causas que las producen, son en muchas regiones los determinantes directos de la extraedad.

El ausentismo es probablemente hoy día el mayor factor de ineficiencia de la escuela rural. El ausentismo del maestro tiene en alto grado causas derivadas de factores económicos como son la dificultad de obtener transporte de bajo costo para acceder a la escuela, la carencia de vivienda en la escuela o su mal estado, la suspensión de clases durante dos, tres y más días para cobro de salario o para obtener los servicios de salud, para asistir a cursos o simplemente para acudir a las instancias administrativas en búsqueda de solución a problemas de la escuela. Es frecuente también que, por traslado o retiro del maestro y por la lentitud administrativa del sistema, una escuela permanezca durante dos o tres meses sin el reemplazo correspondiente. Lo mismo podría decirse de los paros gremiales que durante la década del 70 y lo que va corrido del 80 adquirieron carácter permanente⁷.

El ausentismo de los alumnos tiene causas más variadas; así, puede ocurrir que por factores climáticos la familia tema enviar al menor a una escuela mal protegida de los trastornos naturales (como pudo comprobarse en uno de los casos); que la exigencia de vestido y calzado sea tan rigurosa, o la comunidad misma actúe bajo criterios tan discriminatorios, que el niño no asista a la escuela mientras no disponga de todos los elementos en estado impecable, por atención temporal de tareas domésticas, productivas o de mercadeo y aun por suspensión del alumno como sanción del maestro. También aquí pueden surgir factores culturales, como son los casos de participación generalizada de los niños en actividades sociales nocturnas de la comunidad (velorios, fiestas, discoteca) que determinan en forma recurrente la ausencia por un día de un grupo de niños; y aunque menos frecuente, también se dan situaciones familiares de pobreza tal que por falta de los recursos mínimos para la alimentación, el niño no puede acudir a clase.

Algunas cifras pueden servir para ilustrar la forma en que las deficiencias señaladas se reflejan en el costo/alumno: la diferencia en costo por alumno matriculado y alumno aprobado puede ser de un orden tal que el costo final sea más del doble del costo inicial con tasas de deserción del 50% y de reprobación de otro 50% de los alumnos que permanecen en la escuela; es decir, que de cien niños que ingresan a un grado, sólo 25 lo culminan con éxito. Ello tiene el agravante de que el costo de las ineficiencias corre, en buena parte, a cargo de la familia debido a que su aporte es, en general, en costos de consumos

⁷Los paros gremiales contribuyeron durante 1980 a elevar considerablemente el ausentismo docente, fenómeno que en algunas regiones conllevó la suspensión de clases durante tres meses por incumplimiento de los FER en la asimilación al nuevo estatuto y por el deterioro de los servicios de salud para los docentes.

que se agotan durante el año escolar, sobre todo cuando se producen cambios frecuentes de textos y uniformes.

A pesar de que se presenta mayor dificultad para estimar el costo del ausentismo, pues de todas maneras se considera como cursado el año escolar, no puede ser eficiente una escuela en la que el maestro deja de asistir al 35% de los días programados según el calendario escolar y adicionalmente reduce a tres y a veces a dos, las horas efectivas diarias dictadas.

Los alumnos, por su parte, dejan de asistir en algunas escuelas al 25% de las clases que realmente se dictan; aunque su ausencia es de más fácil recuperación que la del maestro, no puede aceptarse que aún hoy día dejen de asistir menores a las escuelas por causas como la no disponibilidad de uniforme o porque los zapatos se han dañado o porque el maestro los sanciona excluyéndolos del aula.

El Financiamiento de la Unidad Escolar

Fuentes de financiación

Las diversas consideraciones que generalmente se hacen en torno a las fuentes de financiamiento del sistema primario de educación se han fundado, al igual que la estimación de su costo, en el supuesto de que los recursos provienen casi en su totalidad del sector oficial, el cual tiene institucionalmente a su cargo la atención de este nivel. Aunque se presupone el aporte de la comunidad en materiales y elementos de uso individual para los alumnos, se hacen a un lado tales valores, fundamentalmente porque se estiman insustanciales.

El examen directo de la unidad escolar demuestra, por el contrario, que son múltiples y diversas las fuentes que de una u otra manera aportan al sostenimiento de la escuela, no sólo en dinero sino también en trabajo y en especie. La presencia de una u otra fuente y su grado de aporte a la escuela están determinadas en buena parte por la constelación de intereses políticos, socio-económicos y aun religiosos que se mueven en el interior de un contexto específico.

Aunque la abundancia de fuentes detectadas induciría a pensar en la existencia de recursos elevados para la escuela rural, un examen más detallado acerca del destino de los aportes de tales fuentes, la magnitud de las cifras con que participan y la forma errática en que fluyen muchos de los recursos, desvirtúan tal apreciación. No obstante, una mejor coordinación, distribución y administración de éstos, podría coadyuvar a que el conjunto de tales esfuerzos tuviera una repercusión más efectiva sobre la unidad escolar.

Fuentes estatales del sector educativo

Como fuentes estatales del ramo educativo se toman todos los recursos para el ciclo primario que se canalizan a través de: a) Ministerio de Educación Nacional, incluyendo el ICCE y los programas especiales con apoyo de recursos externos orientados al mejoramiento de las condiciones de la escuela rural, tales como Escuela Nueva, MEN-DRI, Misión Alemana y Mapa Educativo; b) DAINCO, como entidad en la cual se han delegado funciones de coordinación de la educación en los territorios nacionales. Dentro de este organismo aparece a su vez el Programa de Huertas Escolares de UNICEF; c) FER, que engloba la totalidad de los recursos derivados hacia el sector educativo, provenientes

del situado fiscal, normas sobre nacionalización de primaria y secundaria y aportes de los gobiernos seccionales; d) Secretarías de educación departamentales y municipales, junto con algunos programas especiales de primaria que atienden algunas unidades administrativas; y e) ICETEX, el cual cuenta con un programa de becas con destino a alumnos de escuela primaria.

Fuentes estatales no educativas

Se señalan solo las fuentes que aparecen dentro del estudio de casos con recursos para las escuelas, sin dejar de reconocerse los posibles aportes de otros organismos del sector público. Dentro de dichas fuentes aparecen las siguientes instancias: a) los gobiernos departamentales y municipales, a través, por ejemplo de las secretarías de salud, obras públicas y hacienda (esta última incluye auxilios corporativos); b) el SENA; c) el ICBF; d) la Corporación Nacional de Turismo; e) Ecopetrol; y f) las licorerías y loterías departamentales.

Fuentes paraestatales

Estas incluyen la Federación de productores: en las zonas cafeteras se destaca la contribución de los Comités Cafeteros seccionales en virtud del contrato suscrito entre el Gobierno Nacional, y la Federación de Cafeteros, mediante el cual esta última se obliga a canalizar parte de los recursos que percibe por impuestos y tasas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que habita en sus áreas de influencia.

Fuentes privadas

Entre tales consideramos las siguientes: a) la familia, que incluye todos los costos que a título individual desembolsan los padres de los alumnos matriculados; b) la comunidad, los esfuerzos que realiza la comunidad en su conjunto para garantizar la operación de la escuela en el área y los recursos que destinan las Juntas de Acción Comunal para las escuelas, pese a que parte de tales fondos proviene del sector oficial pues en últimas es la Junta la que decide sobre el destino de los fondos; c) el maestro, cuyos posibles aportes son especificados más adelante; d) las empresas privadas; e) las fundaciones sin ánimo de lucro; y f) las entidades religiosas.

Destino de los aportes de las diferentes fuentes

Fuentes estatales del sector educativo

En general, el sector educativo del nivel nacional y los FER han sido estructurados de manera tal que se establece la competencia aunque no con carácter exclusivo, de un determinado organismo para cubrir los costos incurridos en la escuela para un rubro específico. Así, el ICCE atiende básicamente las necesidades de construcción de aulas, de vivienda para maestros y dotación de muebles de acuerdo con su disponibilidad de recursos y con diseños preestablecidos para el área rural. Sin embargo, su participación, vista desde la perspectiva del análisis de casos, no alcanza a satisfacer las necesidades de construcción y dotación en el país y por ello las comunidades se ven obligadas a acudir a otras fuentes, cuando su capacidad de negociación no es suficiente para canalizar en su favor los recursos con que cuenta el ICCE.

Los recursos del FER, por su parte, deben orientarse prioritariamente hacia

el pago del personal docente; en la mayoría de las regiones se ha venido cumpliendo este pago, aunque aún subsisten administraciones que desvían temporal o definitivamente fondos de los FER hacia actividades no educativas, ocasionando con ello conflictos en la operación escolar. Ya antes se señaló, además, la fuerte participación que en estos fondos presentan los gastos de administración en los territorios nacionales y en unos pocos departamentos, sin justificación aparente.

De otra parte, a raíz de la expedición e implantación del nuevo estatuto docente, han surgido déficits para el pago de la nómina docente en varios fondos regionales, por subestimación de los nuevos costos que conlleva su aplicación, que de no encontrarse una adecuada solución, pueden originar el incumplimiento por parte de esta fuente de los compromisos adquiridos en torno a este costo.

Otros recursos para la escuela proceden de programas específicos del Ministerio de Educación; son estos los de Capacitación Docente, Escuela Nueva, Mapa Educativo, DRI-MEN, DAIMCO-UNICEF y Misión Alemana.

El programa de Capacitación Docente parece no estar llegando en forma eficiente a la escuela rural y cuando llega, es frecuente que produzca efectos contrarios a su objetivo como que el maestro busque a través de la capacitación su pronto traslado hacia el área urbana. En los pocos casos en que se encuentran maestros que se han beneficiado de cursos, su objetivo (educación física, catequesis o introducción al manejo de textos o de metodologías) tiene más el carácter de adiestramiento que de real capacitación para una docencia más calificada y acorde con el medio rural. Además, su duración, que fluctúa entre cinco y ocho días, sin continuidad ni evaluaciones posteriores y a veces sin que se complemente con los elementos adicionales que configuran el área de adiestramiento hacen que resulte, si no del todo, casi perdido el esfuerzo realizado.

Los casos de Escuela Nueva y los seminarios de administración del sistema de Mapa Educativo sí parecen haber tenido alguna repercusión en su objetivo de capacitación.

Respecto a las secretarías de educación departamentales y municipales se requiere un análisis más a profundidad acerca de su operación, en especial cuando el volumen de recursos que reciben no justifica la persistencia de organismos paralelos.

La Escuela Nueva, la Misión Alemana y el DRI, han orientado su esfuerzo básicamente hacia el suministro de textos, de guías para los maestros y de ayudas educativas. Por su carácter de programas especiales en parte de índole experimental o con restricciones respecto al área de ejecución, sus recursos solo benefician hasta ahora un número limitado de escuelas. Además, requieren de evaluaciones en cuanto a su calidad y utilidad pues su bajo uso por parte de los maestros es indicativo de fallas en su concepción.

Finalmente, la celebración de acuerdos intragubernamentales para el manejo de los recursos destinados a pago de nóminas, con imprecisiones en torno a la competencia sobre cubrimiento de la seguridad social del maestro, ha sido en los últimos años factor permanente de conflicto en las escuelas, por los repetidos paros de los maestros en respuesta a la suspensión de los servicios, llevada a cabo por los organismos de previsión respectivos.

Fuentes estatales no educativas

La participación de los gobiernos departamentales y municipales en el sostenimiento de las escuelas primarias depende de los recursos con que cuenten

los organismos respectivos; cuando hay disponibilidad, la atención a una u otra localidad está sujeta a la presión que la comunidad esté en condiciones de ejercer y al papel que desempeñe dentro de la esfera política. El destino de los recursos es variado y responde en buena medida, dentro de los condicionamientos anteriores, a las necesidades de la comunidad. Así, en ocasiones financia en su totalidad la construcción de aulas; en otras, aporta materiales para la construcción o para la instalación de unidades sanitarias y canchas deportivas o suministra dotación, materiales y ayudas educativas. Se destaca el hecho de que en regiones en que la concentración de población y la dinámica productiva garantizan ingresos relativamente altos a los municipios y ante la restricción de recursos del FER, aquellos contribuyen a menudo al pago de maestros, aunque, en general, estos salarios son más bajos que los nacionales y se otorga a sus recipientes menores garantías de estabilidad, dada la alta ingerencia del factor político en tales nombramientos.

De otro lado, cuando las instancias municipales u otros organismos gubernamentales distintos a los especializados del sector, intervienen para subsanar costos de inversión en construcciones, dotación o ayudas educativas es frecuente que la calidad de los aportes no corresponda a las necesidades de la escuela, pues a este nivel no existen los recursos técnicos que requieren inversiones de este tipo (así, en una escuela donde simultáneamente se construyeron dos aulas por el ICCE y dos por una empresa del Estado, una de estas últimas estaba en desuso por total deterioro de muros y techos, lo cual solo puede explicarse por mala calidad de materiales o por fallas técnicas en la construcción). La inserción en el sector por parte de algunos de estos organismos obedece a intereses bien sea de índole institucional, por ejemplo, necesidad de reforzar la presencia de un organismo de gobierno para motivar la comunidad en su favor, o simplemente a coyunturas electorales. Es, por tanto, lógico que no siempre se ajusten sus aportes a los más sanos criterios técnicos.

Con motivo de la reestructuración en la distribución de los presupuestos educativos oficiales, se ha delegado tácitamente en municipios y departamentos la atención a las necesidades de reparación y mantenimiento de los planteles. Pero estos, sobre todo desde la reglamentación del impuesto a las ventas, la cual produjo una reducción de sus recursos, y por la falta de claridad sobre la competencia, no están adelantando los trabajos correspondientes, con el agravante de que si no se abocan estas funciones en el corto plazo, en pocos años puede quedar inutilizada la planta física disponible.

La colaboración de organismos oficiales para la estructuración de programas, como huertas, restaurantes y formación rural, ha resultado en general poco eficaz en parte por el mismo diseño del programa, en parte por las dificultades para garantizar el flujo permanente y suficiente de recursos y también por cambio del personal docente capacitado para su ejecución.

Fuentes paraestatales

Entre las entidades gremiales, los Comités de Cafeteros, cuyo compromiso con la escuela primaria ya se destacó, han orientado su contribución al sistema educativo formal casi que exclusivamente hacia la construcción de escuelas con excelentes especificaciones (y algo de dotación) tanto que en ocasiones parece haberse llegado en algunas zonas a sobrepasar las necesidades reales de aulas por lo cual resulta capacidad instalada ociosa. No se explica la razón por la que los Comités no hayan intervenido con sus recursos para apoyar otros rubros del costo escolar.

Fuentes privadas

No es raro encontrar en las escuelas implementos de diversa índole provenientes de esfuerzos de empresas privadas, organizaciones religiosas o de otro tipo, frecuentemente no utilizadas por incapacidad del maestro para incorporar actividades de este tipo a la docencia. Tal situación de aparente despilfarro, aunque de poca importancia en el costo de una escuela, tiene el efecto de generar frustraciones frente a las expectativas que se crean en la comunidad en torno al aprendizaje que se espera obtener.

De mayor relevancia son los aportes que hacen la familia, la comunidad y el mismo maestro para garantizar el funcionamiento de la escuela. La comunidad y la familia contribuyen de acuerdo a sus condiciones en todas las formas posibles y en todos los gastos que se ocasionan cuando no llegan los recursos oficiales suficientes; su aporte puede ser en unos casos la adquisición del terreno para la escuela o la donación del mismo por parte de un miembro de la comunidad; la contribución en trabajo para la construcción; el financiamiento conjunto de un maestro que hace falta; la construcción de canchas deportivas; el levantamiento de cerramientos; trabajo en el restaurante o en la granja; suministro de vivienda y/o alimentos al maestro, entre otros.

En casi todas las escuelas rurales corren hoy día a cargo de los padres los costos de mantenimiento y en muchas, los de reparación y servicios públicos, cuando existen. Además, durante el transcurso del año escolar es común solicitar en forma continua, dinero o materiales de todo tipo; materiales requeridos para dictar clases, para el aseo, o para el botiquín, contribuciones para verbenas, rifas y paseos. Aún subsiste, y no sólo en la costa sino en otras regiones también, la solicitud a los padres de enviar a los niños a diario con sus bancos a la escuela donde, por falta de pupitres, escriben en el regazo o terminan sentados en el suelo usando el banco como apoyo para la escritura. Padres y alumnos acarrear, en algunos lugares, agua para la limpieza y puede ocurrir que los alumnos sean empleados por los maestros para cargar materiales hasta la escuela en horas de clase, que luego se emplean en otras construcciones; o que un niño sea responsabilizado de trasladarse diariamente a pie hacia el área urbana, que queda a una distancia apreciable, para traer el diario que supuestamente se usa en clase; tampoco es raro encontrar niños que en horas de clase adelantan las labores domésticas de la maestra, cocinando y cuidando sus hijos.

A estos aportes no regulares y que no se causan en todos los planteles, se añaden los costos que se generan por los requerimientos obligatorios para la asistencia del alumno, dentro de los cuales el mayor peso lo tienen la matrícula, los uniformes, los textos y los elementos de consumo individual (cuadernos, lápices, etc.). Estos en conjunto pueden representar, como ya se indicó, el 40% del costo total de una escuela cuando, por ejemplo, una sola maestra atiende 60 alumnos de todos los grados, a los que se exige dos uniformes (diario y gimnasia), un texto por niño, diccionario, maletines y demás útiles (cuaderno, lápices, reglas, compás, etc.).

Las exigencias de la escuela a la familia lleguen en ocasiones a niveles que obligatoriamente conducen a una ruptura entre la escuela y la comunidad; aunque tales exigencias parten básicamente de la decisión del maestro y no del sistema en sí mismo, una mejor formación de aquél y la presencia de una supervisión efectiva podría tal vez contribuir a evitar que se llegara a tales excesos; no obstante la aseveración anterior, se encontró un caso en el que los excesos tenían origen institucional, pues los textos y los uniformes sólo podían ser adquiridos en sitios preestablecidos por el gobierno local.

El maestro, por su parte, tiene a menudo que recurrir a sus ingresos para solucionar necesidades urgentes de la escuela, además de los gastos normales en que incurre para adquirir sus propios textos y material de enseñanza. Por ejemplo, adquiere a costo propio tizas, borradores de tablero, útiles de aseo, libros reglamentarios, y cuando habita la vivienda, contribuye con el pago de reparaciones y mantenimiento; pero el mayor costo que subvenciona en algunas áreas rurales, en especial cuando la escuela no le suministra vivienda o no puede habitarla por las condiciones de seguridad de la zona, es el de su transporte diario a la escuela. Aunque el estudio no incluyó planteles de las zonas más aisladas, en varios casos el costo de transporte del maestro asciende al 15% de su salario, alcanzando el subsidio respectivo a cubrir a duras penas el valor de transporte de uno o dos días. Si a esto se suma el valor del tiempo invertido en la movilización hacia y desde el sitio de trabajo, tal cifra resultaría mucho más elevada.

En otros casos el mayor aporte del maestro se origina en el pago de arriendo de habitación y de transporte semanal al lugar de residencia permanente por falta de vivienda en la escuela. Aunque tales rubros aparezcan insustanciales dentro del costo total de la escuela, la situación misma en que vive el maestro y las dificultades de transporte tienen efectos graves sobre el desarrollo de la actividad académica, ya que son causa principal de su ausentismo, pues, como se indicó antes, en comunidades muy aisladas éste se retira de la escuela por varios días para el cobro de su salario, en búsqueda de atención médica o para adelantar gestiones ante las instancias locales o regionales; en el caso de la salud y ante la suspensión de la atención por parte de las entidades de previsión, el maestro ha venido subvencionando con su salario todos los costos pertinentes y aun, como ocurrió en una escuela, el pago del salario de su reemplazante durante el período de incapacidad médica por la negativa del FER y de la Caja respectiva al reconocimiento de dicho riesgo.

Algunas Conclusiones en Torno al Costo Escolar

Las consideraciones que se expresan a continuación intentan recoger en forma resumida los aspectos más relevantes al tópico de costos y esbozar con mayor precisión los principales lineamientos considerados fundamentales para sustentar una política de costos orientada hacia el cumplimiento de metas cualitativas para la educación primaria rural.

1. Dentro de una política que se imponga el mejoramiento cualitativo de la educación, el costo es un elemento básico pero no exclusivo para el logro de dicha meta; por ello, cambios en la estructura y magnitud de los costos sólo pueden conducir a resultados positivos dentro de un marco más amplio de política educativa.

2. El concepto de costo escolar debe ser asumido como una categoría más amplia que involucre la totalidad de las condiciones que determinan la operación de la escuela en diferentes contextos socioeconómicos.

3. Un nuevo enfoque del costo escolar debe tener en cuenta tanto las diferencias regionales en los costos como los diversos tipos de escuela y programas especiales que funcionan para el área rural.

4. La complejidad del sistema educativo primario en áreas rurales conlleva la necesidad de considerar las especificidades regionales y/o contextuales de los componentes que configuran el costo escolar.

5. El costo de la unidad escolar no sólo es reflejo de la estructura y disponibilidad de recursos oficiales para el sector educativo, sino que expresa, a su vez, la constelación de intereses de diversa índole y origen que circunscriben el contexto y la escuela y la función que en éstos se asigne a la educación.

6. La actual estructura de costos requiere ser ampliada con el objeto de incorporar nuevos costos; simultáneamente debe replantearse la clasificación que se hace en el interior de la estructura vigente, en el sentido de otorgar un tratamiento más adecuado a aspectos tales como la capacitación docente.

7. En el interior de los costos de funcionamiento, la atención debe centrarse en el rubro de personal docente desde varias perspectivas.

a) La vinculación al magisterio de personas con la formación que exige la responsabilidad de tal labor. Ello supone la evaluación de la formación normalista.

b) La nivelación de los salarios docentes, independientemente de la fuente que financie el costo, y su elevación para hacer atractiva la docencia a personas con la calificación esperada.

c) El mejoramiento de los estímulos a la docencia rural y de las condiciones específicas de su labor, teniendo en cuenta el alto costo que implica para el maestro su desempeño en dicha área.

d) La estructuración de un programa permanente de capacitación pedagógica que beneficie a docentes y supervisores del área más que todo con el fin de permitir a éstos cualificar la interacción con la familia y la comunidad dentro de las condiciones objetivas del medio específico.

8. Aun dentro de las restricciones presupuestales existentes, puede resultar posible actuar a nivel de las magnitudes de los diferentes costos con miras a la asignación de nuevos y/o mayores recursos a elementos de éste que hasta ahora han recibido poca o ninguna atención institucional (textos, materiales, ayudas educativas y servicios públicos).

9. Para obtener una mejor calidad de la educación en este ciclo es necesario coordinar los esfuerzos investigativos que se adelantan a distintos niveles (oficial y privado, científico y productivo) al igual que aquellos que se orientan a procurar un mejor nivel de información en el interior del sistema, en especial hacia el magisterio. Además, es preciso profundizar los conocimientos de que se dispone sobre aspectos tales como metodología y tecnología educativa para el área rural.

10. Es importante establecer con precisión el nivel de responsabilidad de las diferentes instancias oficiales en el financiamiento de cada uno de los elementos que conforman el costo escolar y la magnitud de los recursos con que se espera contribuyan.

11. Igualmente es imperativo definir la contribución que se espera de la comunidad y los padres de familia al sostenimiento de la unidad escolar, participación que ha de mantenerse dentro de niveles acordes con su capacidad de aporte.

12. Puede resultar conveniente examinar la posibilidad de involucrar con mayor nivel de compromiso a organismos privados y gremiales que han apoyado la educación primaria e inclusive canalizar su interés hacia el mejoramiento cualitativo de la escuela; adicionalmente se podría inducir a aquellos que no se han comprometido, a que lo hagan.

13. Se requiere analizar en detalle los actuales costos indirectos de administración de la educación (incluyendo la supervisión) con el propósito de racionalizar la estructura institucional y el gasto que por tal concepto se genera.

14. Aun dentro de la complejidad actual del sistema educativo, el replanteamiento de la estructura y magnitud del costo debe partir del objetivo de posibilitar el acceso y la graduación dentro del ciclo primario a toda la población en edad escolar, para lo cual se requieren todavía esfuerzos importantes en aspectos cuantitativos de infraestructura, sin desmedro de los propósitos de elevación de la calidad de la educación impartida en las áreas hoy en día adecuadamente cubiertas.

RESUMEN DE LOS SEMINARIOS SOBRE ASPECTOS RELEVANTES DE LA EDUCACION PRIMARIA RURAL EN COLOMBIA

Alba Paulsen de Cárdenas

Antecedentes

En el mes de septiembre de 1981, bajo la coordinación y con el apoyo financiero del CIID, se adelantó en Bogotá el seminario sobre “Aspectos Relevantes de la Educación Primaria Rural en Colombia”.

Dicho seminario, el primero dentro de una serie de cuatro seminarios que se llevaron a cabo en torno a la misma temática, tuvo como objetivo fundamental el de recoger y difundir los principales resultados y conclusiones a los cuales habían llegado por esa fecha los proyectos de investigación en educación que se encontraba financiando el CIID, la mayoría de los cuales versaba sobre temas relacionados con la problemática del ciclo primario de educación en áreas rurales en el país.

El propósito primordial que sustentó la concepción del seminario fue el de orientar la presentación de las ponencias que serían sometidas a la consideración y discusión en las reuniones, no tanto hacia las metodologías empleadas en los distintos proyectos en curso, o a la exposición de las conclusiones de cada proyecto de investigación — como ha venido haciéndose tradicionalmente en este tipo de evento — sino que se adoptó como metodología para el desarrollo del seminario la selección de un conjunto de tópicos que el grupo de investigadores consideró como de relevancia en relación con el tema principal, es decir, la situación y problemas de la educación primaria rural, para luego, con base en éstos, estructurar las ponencias que serían presentadas en el seminario en cuestión.

Con este fin se asignó a cada uno de los coordinadores de los diferentes proyectos, la elaboración de documentos sobre cada uno de los tópicos seleccionados, según la mayor afinidad de cada proyecto con un tópico específico. Adicionalmente se acordó que los diferentes coordinadores de proyectos aportaran, a través de un memorando dirigido a los diversos ponentes, los elementos sustanciales que sobre cada uno de los tópicos definidos podían deducirse del proyecto a su cargo, para que de esa manera se produjera un enriquecimiento mutuo y una retroalimentación entre los seis proyectos en relación a los temas que constituirían el eje central del seminario.

Desde las primeras reuniones realizadas para la organización del seminario, se vio la conveniencia de procurar una amplia difusión al mismo, pero buscando que la difusión se hiciera en forma estructurada de acuerdo a los diferentes tipos de auditorio a los cuales podría interesar y ser útil la presentación y discusión de la temática del mismo.

Por razones coyunturales tales como el hecho de que por esa época el Ministerio de Educación Nacional había abordado la elaboración de un plan de desarrollo para la educación básica en áreas rurales y en poblaciones menores y por la proximidad de eventos políticos como la presentación de las plataformas de acción de los distintos grupos políticos para las elecciones que se avecinaban, se juzgó que podría ser oportuno reunir, en la primera versión del seminario, a un grupo de personas que se considerara podían desempeñar un papel activo en la delineación de las futuras políticas educativas del país, independientemente de que estuviesen o no vinculadas institucionalmente a los organismos oficiales del sector.

Con posterioridad al primer seminario fueron varios los grupos de personas que manifestaron interés en que éste se realizara nuevamente, ante lo cual FICSA asumió la organización y coordinación de éstos de común acuerdo con el CIID y con parcial apoyo financiero del Centro.

En consecuencia, a continuación del primer seminario se realizaron tres más con base en el mismo conjunto de ponencias y de expositores, dirigidos cada uno a un tipo específico de audiencia. Estas fueron las siguientes:

- a) Funcionarios del Ministerio de Educación Nacional;
- b) Dirigentes regionales y nacionales de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE);
- c) Rectores, orientadores y maestros de primaria y secundaria del Distrito Especial de Bogotá, por convocatoria de la Asociación Distrital de Educadores (ADE).

En relación con el auditorio que asistió a los diferentes seminarios merecen hacerse algunas acotaciones; así, aunque en el primero de ellos — el de funcionarios del Ministerio de Educación — la iniciativa partiera del grupo de investigadores de PROMULCAD¹, y su cobertura se concibiera originalmente más que todo para funcionarios de la División de Capacitación del Magisterio, finalmente asistieron a él, además de los señalados, funcionarios de casi todas las dependencias del Ministerio.

Tanto en el seminario de FECODE como en el de ADE se debieron rechazar solicitudes de participación, por cuanto se habían completado los cupos disponibles; la asistencia fue en ambos casos de todas maneras mayor a la inicialmente programada, dado el enorme interés suscitado entre los maestros y los dirigentes del magisterio.

Adicionalmente cabe señalar que en los dos últimos seminarios se hicieron presentes miembros de la dirección y personal técnico de la División de Investigaciones del Distrito Especial de Bogotá (DIA) y del Centro Experimental Piloto (CEP), pese a no constituir parte del auditorio invitado.

Un aspecto que debe señalarse en relación con la metodología seguida en los seminarios es el hecho de que aunque en todos ellos se presentaron las mismas ponencias², los conferencistas procuraron centrar la temática, en cada caso, alrededor de aquellos puntos que pudieran tener mayor interés para el auditorio respectivo y ajustar a éste la forma de exposición de los diferentes tópicos, lo cual contribuyó en gran medida a la amplia aceptación y participación de los asistentes en el desarrollo de las reuniones.

¹Proyecto Multinacional de Desarrollo de Sistemas Nacionales de Capacitación de Docentes, OEA, Colombia.

²Con excepción del seminario con ADE, del cual se excluyó la ponencia sobre "Presupuesto para Educación", ya que los directivos de la Asociación estimaron que dicho tema podía resultar de poco interés para los maestros por su escaso conocimiento del mismo.

Seminario con Funcionarios del Ministerio de Educación Nacional

Se efectuó el día 4 de noviembre de 1981, en la sede de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Su financiación corrió a cargo de FICSA en los aspectos referentes a organización y coordinación y a cargo del Ministerio en lo relativo a infraestructura locativa y servicios.

Su instalación correspondió al Secretario General del Ministerio, el Director Ejecutivo de FICSA y el Director de la División de Capacitación y Perfeccionamiento Docente del Ministerio.

Para la moderación se contó con la colaboración de Arnoldo Aristizábal, de la Asociación "Educación Hoy", y de Stella Vecino, directora de la División de Ciencias Sociales de COLCIENCIAS.

Los puntos principales en los cuales se centró la atención de los participantes, en relación con los diversos tópicos tratados, se presentan en los cuatro acápite siguientes.

Presupuesto y costos educacionales

La principal inquietud radicó en la indefinición existente acerca de los niveles de competencia de los diferentes organismos que integran el sistema educativo oficial, habiéndose conceptualizado que no sólo había ambigüedad en la legislación del caso, sino también colisión de competencias y dualidad de funciones, por lo cual las normas podían interpretarse en más de un sentido; ante tal situación, los mismos miembros del aparato burocrático y por consiguiente los maestros, desconocen en muchos casos las líneas de decisión y de dependencia.

Uno de los grandes cuellos de botella que se detecta como producto de la profusión y vaguedad de las normas jurídicas, a veces contradictorias entre sí, es que en la actualidad no existe unidad de presupuesto ni de caja: así, los Fondos Educativos Regionales (FER) compiten con organismos, tanto de nivel nacional como regional y aun local, por la obtención y manejo de fondos disponibles. Este desajuste se opone al principio, de general aceptación en administración, según el cual el poder decisorio debe recaer sobre los organismos que tienen a su cargo el manejo de los recursos, pues de lo contrario, quien decide no tiene los recursos para implementar las decisiones y quien posee los recursos no puede definir la forma en que deben aplicarse, aunque sí está en capacidad de entorpecer la ejecución de las decisiones que otros toman.

En la discusión se observó inclusive la existencia de discrepancias en torno al nivel de imprecisión de las normas entre los mismos funcionarios del Ministerio, ya que, en especial los miembros de las dependencias jurídicas, imputan los desajustes a cierta arbitrariedad en la aplicación de las normas, mientras que los demás funcionarios coinciden en su apreciación sobre el hecho de que las fallas proceden de las normas en sí mismas y no tanto de su aplicación.

Capacitación de docentes

Un segundo tema de debate lo constituyó la ubicación del sistema de capacitación dentro de la actual estructura administrativa y presupuestal; en primer lugar se piensa que es poco conveniente la actual inclusión de los

programas de capacitación en el presupuesto de inversión, el cual, como es sabido, está siempre sujeto a los vaivenes coyunturales del presupuesto nacional, por lo cual, en caso de déficit, siempre se ve afectado por los recortes presupuestales; ello se debe a que resulta mucho más difícil afectar los compromisos contraídos a través de los rubros de funcionamiento por cuanto tiene que ver más que todo con la contratación de personal y los gastos generales. Por ello se sugirió que los programas de capacitación debían ser más bien incluidos en el presupuesto de funcionamiento, máxime si se tiene en cuenta que su ejecución, desde la perspectiva de los posibles usuarios (magisterio y personal administrativo del sector, primordialmente) tiene más el carácter de gasto corriente que de inversión.

De otra parte, se identificó la existencia de una gran variedad de organismos que financian programas de capacitación docente del más variado nivel y tipo, con poco o ningún control por parte del Ministerio; se recomendó que se procediera a una revisión de tales programas y que además se estableciera si su existencia estaba basada, como parecía desprenderse de los hechos, en una política implícita tendiente a delegar en el sector privado la organización y realización de dichos programas; en general se consideró que no competía al sector privado intervenir en la capacitación de maestros y que era necesario, si no cerrar los cursos aprobados en centros privados, por lo menos detener su proliferación e iniciar una estricta supervisión sobre los que continuaran ofreciéndose; prevaleció, pues, la opinión de que dicha actividad debía ser asumida, hasta donde fuera posible, por organismos y/o universidades oficiales.

Un interrogante que quedó planteado fue el nivel de atención que se otorga en la actualidad en la distribución de los fondos públicos para educación, a los institutos oficiales del nivel medio y superior que tienen a su cargo la formación de docentes para los diferentes niveles en que se encuentra dividida la educación formal en el país; se suponía que si se comparaba su participación en la asignación de recursos con la de otros tipos de estudio, era de esperar que se encontraran en desventaja los primeros, aunque no se conocían cifras exactas al respecto.

Interacción escuela-comunidad

Una primera preocupación en torno al tema la constituyó la figura del maestro como mediador en las relaciones entre la escuela y la comunidad a la que sirve. Se estableció la presencia de un proceso de burocratización del magisterio, el cual se atribuyó en gran parte al rol que se le ha asignado a éste en las políticas oficiales como agente para la implantación de la tecnología educativa.

Dentro de esta concepción se ha elevado la tecnología al carácter de metodología, haciéndose a un lado el componente pedagógico en su actuación al interior del aula; la tecnología tomada en tal forma y no como lo que realmente es, es decir, un instrumento operacional que debe inscribirse dentro de una verdadera metodología de enseñanza, tiende a menospreciar los elementos socio-culturales que soportan la relación enseñanza-aprendizaje. Además, al imponerse al maestro su rol, sin al tiempo dársele a conocer el fundamento teórico que sustenta las nuevas políticas, se le coarta su autonomía para decidir por lo menos parcialmente, el contenido de la relación pedagógica.

Otro tema de importancia tiene relación con el rol que imponen las comunidades a los maestros, quienes en las áreas rurales constituyen en muchos casos el único agente gubernamental presente en la zona y del cual se espera,

por ello, una intervención activa en la solución de los problemas de la comunidad; es decir, que la comunidad pretende o espera que asuman una multiplicidad de funciones para las cuales no se encuentran preparados, pero a cuya ejecución podrían contribuir con una mejor capacitación, en el sentido de informar y orientar las inquietudes comunales hacia los canales institucionales pertinentes.

En relación con el contenido de la capacitación que deben recibir los docentes frente a la que perciben hoy día, surgieron varios interrogantes; en primer lugar parece que se estuviera haciendo excesivo énfasis en la capacitación, olvidándose que el problema real y las soluciones deben buscarse más que todo en la fase de formación, pues los vacíos que hay en ésta difícilmente pueden ser subsanados a través de la capacitación en ejercicio.

En segundo lugar, en cuanto a la capacitación, se percibe que el enfoque que se le ha dado en los últimos años no parece estar en concordancia con las necesidades reales que se derivan de los problemas que el maestro afronta en el aula de clase, en especial en las áreas rurales. Hoy día se imparten más que todo cursos orientados al repaso y trasmisión de nuevos conocimientos o a la difusión de tecnologías educativas, las cuales resultan la mayoría de veces de imposible aplicación en la escuela rural por ausencia de condiciones para su implementación; por ello los cursos terminan siendo visitados sólo en la medida en que la asistencia a ellos sea tenida en cuenta para obtener un ascenso en el escalafón docente. Por ello se requiere hacer una revisión de los objetivos y enfoques de tales cursos, con el fin de que éstos se orienten más hacia objetivos pedagógicos y a inducir al maestro hacia la reflexión sobre su propio quehacer y sobre los fines y propósitos de su actividad.

Información

Es un tema en torno al cual hay coincidencia en la afirmación de que ha merecido escasa atención oficial hasta ahora y que además, existe a todos los niveles confusión acerca de las implicaciones del concepto por cuanto se confunde la recolección de información con el proceso mismo de su generación y difusión.

Debería imponerse la meta de utilizar la información para el manejo y operacionalización de programas, entre ellos los de formación y capacitación docente; además se hace necesario diseñar estrategias que conduzcan a que los interesados puedan tener acceso a la información (administradores de la educación y docentes, entre otros) y a que ésta pueda ser incorporada al proceso de toma de decisiones.

En general debe abandonarse el concepto de que para crear información debe multiplicarse el número de formularios a ser respondidos por las diferentes instancias o de continuar expandiendo el actual sistema consistente en producir información desde los planteles para centralizar en las instancias nacionales, sin que se de el proceso inverso de retorno de la información procesada hacia los niveles en los cuales se genera, pues se desmotiva al maestro al desconocer el sentido de la recolección y su uso posterior; se trata más que todo de involucrar al maestro como interlocutor de la información científica, inducir cambios en los hábitos de transmisión oral de la información y crear una tradición de lectura a través de su interpretación.

Dentro de la concepción de que el maestro tiene poco interés en la información científica se ha generalizado el punto de vista de que la información destinada

a éste debe presentarse en forma de “recetas” fácilmente manejables; ante tal actitud el maestro se siente menospreciado y rechaza la información que le llega de tal forma. Aún más, debe promoverse entre los maestros la generación por su parte de información científica y estimular el intercambio de conocimiento de esta índole y de experiencias entre los mismos docentes.

Por ello se ve la necesidad de reestructurar el sistema de generación y difusión, teniendo en cuenta las diferencias y especificidades regionales por las cuales difícilmente puede partirse de un sistema uniforme a nivel nacional.

Seminario con la Federación Colombiana de Educadores (FECODE)

El tercer seminario se llevó a cabo el 19 de febrero de 1982 en el Auditorio del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Para su realización se contó con el apoyo financiero del CIID, la colaboración de FICSA en su coordinación y organización y la de FECODE en aspectos de organización y logística.

Su instalación estuvo a cargo del Dr. Luis Ramiro Beltrán, funcionario del CIID, Abel Rodríguez, Presidente de FECODE y Camilo Cárdenas, Director Ejecutivo de FICSA.

En la moderación participaron Arnoldo Aristizábal de “Educación Hoy” y Humberto Rojas de OFISEL.

Entre los aspectos a los que se concedió mayor atención pueden señalarse los cinco que se presentan a continuación.

Presupuesto oficial para educación

Aunque el Estado ha formulado en los últimos años una serie de políticas para el sector educativo, dichas políticas no han ido acompañadas de una adecuada financiación para su puesta en marcha; la afirmación de que el Estado asume la educación como una obligación no se traduce en el financiamiento de los programas del caso e inclusive la estructura de costos educativos no encuentra correspondencia en una estructura de financiación acorde a éstos. Debido a esto último, se descargan cada vez mayores costos en fuentes no oficiales de recursos e inclusive se pretende descargar en las comunidades buena parte de los costos, pese a que éstas no se encuentran en condiciones de incrementar su contribución a la educación.

En este último punto, se discute la conveniencia de la implantación del programa de Mapa Educativo, en el cual aparece explícita la vinculación de las comunidades y de los padres de familia al sostenimiento de las respectivas escuelas; con ello parece buscarse una disminución del presupuesto para el sector con el fin de destinar los recursos que se liberan a aumentar el presupuesto de defensa.

Al respecto se señala que al disminuir en términos reales el nivel de recursos para educación, el primer rubro afectado es el de salarios docentes, junto con las prestaciones sociales; es conocida la situación de los maestros que se jubilan y ante el caos administrativo y financiero en los organismos responsables del pago de las cargas prestacionales, deben esperar hasta tres o más años para que

comience a reconocérseles la pensión y se les paguen las cesantías correspondientes a los años trabajados.

Igual caos se observa en la atención médica del magisterio, servicio que ha sido suspendido en casi todas las seccionales del país, por el conflicto de competencias surgido a raíz de la nacionalización de la nómina docente.

Todo ello ha abocado a la organización gremial a abandonar tareas de mayor importancia para dedicarse de lleno a la defensa de las reivindicaciones de tipo laboral del magisterio.

Rol del maestro

Está, de una parte, la exclusión del magisterio desde hace varias décadas, de la discusión en torno a las políticas educativas; es más, el tema de la educación no ha vuelto a ser objeto de debate público y sólo se consignan en las informaciones los aspectos negativos relativos al magisterio, tales como los paros y huelgas que se ven obligados a realizar en defensa de sus salarios y derechos.

Ante ello, se ha resuelto negar a los docentes el derecho al cese de actividades, reconocido tradicionalmente en países de gobierno similar al de Colombia.

De otra parte, ante la burocratización del magisterio, originada en el rol tecnocrático que se le ha asignado en los nuevos programas, la comunidad le ha volteado las espaldas en muchos casos; en otros casos, se espera que el maestro reemplace o asuma otros roles institucionales diferentes a la función que le es propia, por la ausencia evidente de las agencias estatales para la atención a la población de las áreas rurales.

También se da el caso de maestros que asumen un papel paternalista frente a las comunidades y otros en los cuales éste usa la escuela en función de los políticos locales o regionales a los cuales debe su designación en el cargo. Ello evidencia la falta de una conciencia clara acerca del rol del maestro y de su ubicación frente a su tarea.

Por la falta de conciencia sobre su rol, el maestro termina olvidando su condición de trabajador de la cultura y como tal, de asalariado, y la ambigüedad en cuanto a su condición le hace tomar partido del lado de los grupos económicamente mejor situados en los respectivos asentamientos, cuyos hijos resultan favorecidos con el trato del maestro, mientras los grupos más pobres son condenados de antemano al fracaso por su condición de clase. Es obvio que la adquisición de conciencia sobre su ubicación frente a la sociedad puede ser problemática para el maestro, en tanto que le puede significar la renuncia a privilegios que dententa al colocarse a favor de los más pudientes.

Formación de los docentes

Se cuestiona la educación normalista por varias razones y se hace énfasis sobre la necesidad de analizar la enseñanza que se está impartiendo en estos centros educativos. Entre las objeciones las más importantes versan sobre aspectos tales como que:

- No se están formando maestros sino técnicos.
- El ingreso a la escuela normal no está motivado por una vocación o por lo menos, inclinación hacia la docencia, sino que se ingresa a ella bien sea por exclusión (por no haber obtenido cupo en otras carreras), por temor ante determinadas materias que deben cursarse en otras carreras, o porque económicamente no se puede costear otra carrera, por ejemplo. Además en el

ingreso la aceptación está muchas veces determinada por influencias políticas y no por la capacidad del aspirante.

- En las normales se ha abandonado como sujeto de estudio la pedagogía como tal, al igual que la metodología y los métodos de enseñanza-aprendizaje; tampoco se cuestiona el rol del maestro sino que se le condiciona a actuar como agente y sujeto pasivo en la implementación de tecnologías educativas.
- Los currículos de las normales hacen hincapié en el conocimiento teórico de las diferentes disciplinas y en la didáctica, pero han desaparecido de ellos los elementos pedagógicos y sociales.
- Por último, las prácticas docentes se realizan casi siempre en núcleos urbanos de población, por lo cual el maestro recién egresado desconoce totalmente los problemas que puede afrontar al iniciarse en la docencia en áreas rurales.

El concepto de educación

Es necesario reivindicar el concepto de educación como un problema que no sólo atañe al maestro sino a la comunidad en general, es decir, que éste es ante todo un problema social que concierne a todos por igual.

Dentro de las concepciones vigentes no se enseña a pensar sino sólo a responder a preguntas conocidas de antemano, por lo cual el sistema actúa como un simple reproductor del sistema social; por la misma causa no se toma la realidad circundante como objeto de análisis.

Esta distorsión del concepto de educación es la que ha permitido la cada vez mayor privatización del sistema, con lo cual además se sirve a los intereses de los sectores empeñados en incrementar su presupuesto a costa del sector educativo.

El maestro que se propone enseñar a sus alumnos a pensar es calificado de subversivo, al igual que el egresado que hace uso de dicha facultad.

Información e investigación en educación

Los dos temas se discutieron como un conjunto ya que desde la perspectiva del magisterio la investigación existente adolece de canales de difusión adecuados para que se convierta en base de información para los docentes. El debate además resaltó el hecho de que el seminario como tal constituyera la primera experiencia de diálogo entre maestros e investigadores; desde el punto de vista de los investigadores por su lado, se producía una primera confrontación de los resultados de sus estudios con aquellos que a menudo han sido objeto de estudio por su parte.

Sobre las investigaciones que se han venido realizando se manifestó la impresión, corroborada en un caso, de que algunas veces se usa al maestro con fines políticos. Por ello FECODE planteó la conveniencia de dedicar mayores esfuerzos hacia la investigación y hacia la creación de canales de información; su compromiso con la investigación podría orientarse en varios sentidos: por una parte, se trataría de fijar la posición del magisterio frente a estudios realizados por grupos de investigadores no docentes; por otra, podría asumir directamente la coordinación de proyectos de investigación sobre los cuales tuviera un interés definido; además, la Federación podría crear canales de comunicación para la difusión de los estudios sobre educación y a la vez actuar como medio para captar los aportes de los maestros tanto en información como

en estudios realizados por ellos, para darlos a conocer. Adicionalmente sería posible que la Federación estableciera prioridades en relación con temas a ser investigados, ya sea por sí misma o por otras personas.

Seminario con la Asociación Distrital de Educadores (ADE)

El cuarto y último de los seminarios realizados se celebró en el auditorio de la ADE el 29 de marzo de 1982.

En su financiación colaboraron ADE y FICSA; la ADE logró un aporte económico de los participantes, quienes pagaron una cuota por la asistencia para subvencionar los costos de reproducción de documentos y el almuerzo. El grupo de ponentes aportó su presencia en el Seminario sin retribución por ella.

La reunión fue instalada y presidida por el Presidente de la ADE, Isidoro León y por el Director Ejecutivo de FICSA.

Para la moderación se obtuvo la colaboración de Clemencia Chiappe, Directora del Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional (CIUP) y de María Cristina Fierro, Consultora independiente.

Los seis temas que suscitaban mayor interés entre los participantes se discuten a continuación.

La información en educación

Se reafirma la convicción de que la información no ha sido tenida en cuenta hasta ahora por parte de las instituciones oficiales del sector y su uso se ha inclusive restringido, entre otros porque los funcionarios de cierto nivel que tienen acceso a ella limitan su difusión y sólo la emplean como sustento en la toma de decisiones. El maestro, por su lado, no tiene claridad sobre la necesidad de generar y procesar los datos de relevancia que se originan en su propia actividad; a su vez las instancias administrativas tampoco han considerado a éstos como estamento al cual puede ser útil y necesario el acceso a la información disponible.

La desinformación no sólo atañe a políticos y docentes sino que es extensible a los mismos administradores tanto del orden nacional como regional; en este último nivel, los frecuentes cambios y los criterios que rigen la designación de los administradores del sector educativo, determinan su bajo nivel de conocimiento del sector, lo cual es una de las causales de su ineficiencia. conocimiento del sector, lo cual es una de las causales de su ineficiencia.

La educación como tema de debate nacional

Hubo consenso en cuanto a la necesidad de que el tema de la educación en todos sus aspectos — ideológicos, políticos y/o metodológicos, entre otros — vuelva a ser objeto de discusión abierta y pública, con participación de todos los medios de comunicación, como lo fuera hasta hace alrededor de unos treinta años. En épocas recientes sólo se habla de la educación ante las situaciones de crisis y conflictos institucionales, lo cual ha contribuido a deteriorar la imagen del magisterio y de la educación oficial frente a la opinión pública.

A ello se suma el hecho de que no existen, por lo menos en lo que al respecto se conoce, planes coherentes de desarrollo para el sector, sino que se

implementan continuamente nuevos programas en forma aislada y muchas veces como experiencia piloto en una región; tales programas son casi siempre tomados de modelos extranjeros sin mayor análisis acerca de su conveniencia y posibilidad de ajuste a las situaciones específicas del país; por lo mismo dichos programas surgen, desaparecen y se superponen entre sí sin que en algún momento se haga una evaluación de sus resultados y efectos.

El mismo término de “pedagogía” frecuentemente usado en torno a la lucha por la imposición de políticas y programas, carece de contenido entre quienes lo emplean y aparte de entenderse como la interacción entre adultos y niños para transmitir un saber social, cultural y/o técnico, no se plantea en función de los cambios que deben inducirse hacia el futuro a través de la educación; además se desconoce la ideología que subyace detrás de las diferentes concepciones pedagógicas implícitas en los programas de estudios, por lo cual todo el proceso de enseñanza ocurre en forma mecánica carente de un sustrato teórico que lo explique y motive.

Eficiencia interna

La baja eficiencia de la escuela en áreas rurales tiene en buena parte su origen en factores inherentes al sistema educativo; de un lado se encuentra la estructura escolar concebida como un mecanismo de medición de éxito, el cual no todos los alumnos pueden lograr y, de otro lado, el maestro convierte el proceso de aprendizaje en un proceso de adivinación, dentro del cual sólo logra éxito quien esté en capacidad de repetir textualmente aquello que ha dicho el maestro. De esa manera lo que se mide es la capacidad del niño para responder a un discurso impuesto y se le quita la posibilidad de crear su propio conocimiento.

Quienes conciben las políticas y los programas para el sector educativo justifican las acciones en función de mejorar los índices de rendimiento del sistema, pero en el fondo se desconocen las causas reales que determinan la deserción y la reprobación, máxime si se tiene en cuenta que hasta el momento no se ha evaluado la relevancia del conocimiento que se trasmite.

Autovaloración del maestro

El maestro no se valora a sí mismo como un profesional de la educación; o bien toma dicha actividad como un paso transitorio hacia otros quehaceres (tal vez mejor remunerados o de mayor demanda en el área urbana), o la asume como una tarea secundaria en relación con su función al interior de la familia (sobre todo en el caso de las maestras), concediéndosele valor a la docencia sólo en la medida en que genera un ingreso.

Por ello el mismo maestro contribuye a desdibujar su imagen como tal; aún en algunos casos de maestros activos en el trabajo comunitario, resulta que terminan otorgando prioridad a las labores de promoción social, con lo cual la acción educativa como tal pasa a un segundo plano.

El sector del magisterio ha sufrido en los últimos años un proceso de descomposición, tanto a nivel de su función como de su ingreso y ubicación frente a las comunidades; por ello debe hoy reanalizar y actualizar sus conceptos y su posición frente a la familia, a la comunidad y a la escuela, abandonando la tradicional posición idealista, la cual ha perdido vigencia, para asumir su papel de trabajador de la cultura. Sólo a partir de una posición más realista frente

a su profesionalización le será posible adquirir conciencia de su tarea, definir sus objetivos y actuar en concordancia con los mismos.

Aún los maestros más activos siguen además empleando los métodos tradicionales de enseñanza, por la falta de capacitación para la innovación; sólo cambia el dogma o los contenidos pero no la relación pedagógica, la cual sigue basándose casi que exclusivamente en el principio de autoridad.

Costos escolares

En los últimos años el Gobierno ha descargado cada vez más sobre las comunidades y sobre los padres de familia el financiamiento de la educación; hoy día es caótica la forma en la cual se cubren los costos escolares, por ausencia de definiciones acerca del nivel de compromiso que puede delegarse en cada una de las diferentes posibles fuentes de recursos.

Adicionalmente, las Juntas de Acción Comunal, concebidas como mecanismo para canalizar las necesidades de los asentamientos de población, se han convertido en instrumento para extraer el máximo de recursos de sus miembros para la atención de los diferentes servicios y más que todo para la educación.

Ello conlleva la necesidad de que se conforme un frente común de educadores y padres de familia, a fin de demandar del Gobierno la garantía de educación para toda la población escolar, por lo menos para que logre cursar la totalidad del ciclo primario, en forma gratuita.

Rol de las agremiaciones de educadores

En concordancia con las inquietudes que se explicitaron en el seminario con FECODE, también surge a nivel de los educadores del Distrito Especial de Bogotá, la demanda porque se amplíen los campos de trabajo de las agremiaciones de educadores, más que todo en el sentido de comprometer mayores esfuerzos en el conocimiento de la realidad del magisterio, en la revisión de su misión y sus funciones, y en la participación en la discusión sobre planes y programas para el sector educativo, sin abandonar las luchas estrictamente gremiales y salariales en las que han venido centrando su empeño, pero asignando a éstas su condición de actividades subalternas frente a objetivos más amplios.

Ello implica que el magisterio a través de sus asociaciones aboque las posibilidades de hacer investigación en forma institucional, aunque no necesariamente en forma directa, pues no puede descartarse la importancia de los estudios que han venido haciéndose por parte de personas y de grupos de investigación no vinculados a la docencia.

Evaluación de los Seminarios

A la finalización de las reuniones celebradas con FECODE y con ADE, la dirección de FICSA planteó la conveniencia de realizar una somera evaluación de la experiencia desarrollada a través de los seminarios.

Los resultados de la evaluación fueron similares y pueden resumirse como sigue:

- Se otorga gran trascendencia al hecho de que por primera vez se reúnan en forma institucional las asociaciones y los educadores con personas que están dedicadas al análisis de la realidad educativa en el país.

- El seminario ha contribuido a desmontar tabúes en cuanto a la calidad e interés de los trabajos de investigación que se adelantan y a la vez, ha coadyuvado para que el magisterio como organización, clarifique la necesidad de abordar su autoanálisis y el estudio de la problemática educacional. Se espera que la colaboración continúe, tanto en forma de seminarios, como de apoyo mutuo en tareas de investigación, generación y difusión de información.
- Los logros alcanzados no deben permanecer como logro individual de los asistentes, sino que se espera que cada maestro difunda en su plantel y como le sea posible, los resultados de la experiencia realizada.
- Se sugiere que en lo posible futuros seminarios tengan una duración mayor, pues la discusión en un solo día de varios temas, conduce a que a veces el debate quede trunco o se traten en forma superficial temas de importancia.

PARTICIPANTES

ALBAN HOLGUIN, CARLOS, Ministerio de Educación, Oficina 501, Bogotá, Colombia
ALDANA, EDUARDO, Director, Instituto SER de Investigación, Calle 26 N° 25-50, Piso 3, Bogotá, Colombia
ALVAREZ, BENJAMIN, FEPEC/CEDEN, Calle 44 N° 14-60, Oficina 201, Bogotá, Colombia
ALVES MARTINS, HERMENGARDA, Asociación Educación Hoy, Calle 78 N° 12-16, Of. 101, Bogotá, Colombia
ARBAB, FARZAM, FUNDAEC, Apartado Aéreo 6555, Cali, Colombia
ARIZMENDI POSADA, OCTAVIO, Rector, Universidad de la Sabana, Calle 70 N° 11-79, Bogotá, Colombia
CABRALES, SONIA, ICETEX, Carrera 3 N° 18-24, Bogotá, Colombia
CARDENAS, ALBA DE, Coordinadora Proyecto Costos de la Educación Primaria Rural en Colombia, OFISEL, Carrera 4 N° 25-B-62, Bogotá, Colombia
CARDENAS, CAMILO, FICSA, Cra. 4A N° 25-B-62, Bogotá, Colombia
CATAÑO, GONZALO, Investigador, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia
CHAPARRO, FERNANDO, Director, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Calle 72 N° 5-83, piso 8, Bogotá, Colombia
CHIAPPI, CLEMENCIA, Directora, CIUP, Avenida 46 N° 15-99, Bogotá, Colombia
DAZA, RICARDO, CERLAL, Calle 70 N° 9-52, Bogotá, Colombia
ESTRADA, ANGELA MARIA, Ministerio de Educación, Bogotá, Colombia
FOX, ELIZABETH, Oficial Regional de Programa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Calle 72 N° 5-83, piso 8, Bogotá, Colombia
FEFERBAUM, STELLA DE, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Calle 72 N° 5-83, p.14, Bogotá, Colombia
FRANCO, AUGUSTO, Rector, Universidad Pedagógica Nacional, Calle 72 N° 11-86, Bogotá, Colombia
GOMEZ, HERNANDO, Subdirector, FEDESARROLLO, Calle 37 N° 20-27, Bogotá, Colombia
HARBISON, RALPH, Banco Mundial, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C., 20433, EE.UU.
HAUZEUR, RENE, Director, FEPEC/CEDEN, Calle 44 N° 14-60, Oficina 201, Bogotá, Colombia
JARAMILLO URIBE, JAIME, CERLAL, Calle 70 N° 9-52, Bogotá, Colombia
JIMENEZ, LUCY DE, CERLAL, Calle 70 N° 9-52, Bogotá, Colombia
JUNQUITO, ROBERTO, Sociedad de Agricultores de Colombia, Carrera 7 N° 24-89, piso 44, Bogotá, Colombia
LAMK, JOSE DAVID, Ministerio de Educación, Av. Eldorado CAN Of. 501, Bogotá, Colombia
LOMBANA, AGUSTIN, Universidad Javeriana, Carrera 7 N° 40-62, Bogotá, Colombia
LOSADA, RODRIGO, FEDESARROLLO, Calle 37 N° 20-27, Bogotá, Colombia
LOPEZ, CECILIA, Directora, FONADE, Calle 26 N° 13-19, piso 18, Bogotá, Colombia
MAÑANA, ARACELY DE, CIUP, Avenida 46 N° 15-99, Bogotá, Colombia
MARULANDA, OSCAR, Director OFISEL, Carrera 4 A N° 25-B-62, Bogotá, Colombia
MENDOZA, NELLY, CEDEN, Calle 44 N° 14-60, Oficina 201, Bogotá, Colombia
MERCED, CAMINA DE LA, CONACED, Carrera 7 N° 9-56, Bogotá, Colombia
MERMELSTEIN, PATRICIA DE, Carrera 3 N° 3-14, Apto. 201, Bogotá, Colombia
MIRANDA, SILVIA DE, Ministerio de Educación, División de Documentación e Información Educativa, Av. Eldorado CAN, piso 3, Bogotá, Colombia

NIÑO, LUCIA T. DE, ANIF, Calle 35 N° 4-89, Bogotá, Colombia
OCAMPO, ALFONSO, ICETEX, Carrera 3 N° 18-24, Bogotá, Colombia
OCHOA, EMPERATRIZ DE, ICBF, Avenida 68, Calle 64, Bogotá, Colombia
ORTIZ, HERNAN, FES, Apartado Aéreo 5744, Cali, Colombia
PARRA, RODRIGO, Investigador, CIUP, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia
RAMIREZ, JAIME, SENA, Calle 65 N° 11-70, Bogotá, Colombia
REVELO, JOSE, Jefe, Oficina Sectorial de Planeación Educativa, Bogotá, Colombia
RIVAS POSADA, RAFAEL, Diag, 73 N° 1-17, Bogotá, Colombia
RODRIGUEZ, ARBEL, FECODE, Carrera 8 N° 19-34, Oficina 610, Bogotá, Colombia
RODRIGUEZ, JOSE, Instituto SER de Investigación, Calle 26 N° 25-50, piso 3, Bogotá, Colombia
RUIZ, SOLEDAD, Secretaría de Integración Popular, Presidencia de la República, Bogotá, Colombia
STROMQUIST, NELLY, Oficial de Programa, División de Ciencias Sociales, International Development Research Centre, P.O. Box 8500, Ottawa, Canadá K1G 3H9
TORO, BERNARDO, Director Educación HOY, Calle 78 N° 12-16, Oficina 101, Bogotá, Colombia
URRUTIA, MIGUEL, Director FEDESARROLLO, Calle 37 N° 20-27, Bogotá, Colombia
VACA, ARTURO, MEN, Bogotá, Colombia
VECINO, STELLA, COLCIENCIAS, Transversal 9 N° 133-28, Bogotá, Colombia
VEGA, MARIA ISABEL, Departamento Nacional de Planeación, Calle 26 N° 13-19, piso 5, Edif. Seguros Colombia, Bogotá, Colombia
VELEZ, MARIA CRISTINA DE, Universidad Pedagógica Nacional, Calle 72 N° 11-86, Bogotá, Colombia
VIVAS, JORGE, Sub-Director Técnico Asuntos Científicos y Tecnológicos, COLCIENCIAS, Transversal 9 N° 133-28, Bogotá, Colombia

