

EDUCACIÓN BÁSICA PARA LA “OTRA COLOMBIA”: RETOS Y PROPUESTAS

ALFREDO SARMIENTO GÓMEZ*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo presenta inicialmente una breve caracterización de la educación en Colombia, sus principales logros y retos como marco dentro del cual se puedan comprender mejor las especificidades para los municipios de la “Otra Colombia”. Una segunda parte identifica y presenta las experiencias probadas con éxito en Colombia, para enfrentar los retos que tiene la educación hoy en los municipios de la Colombia que padece los azotes de la pobreza y de los cultivos ilícitos. Una tercera parte analiza detalladamente el perfil de la “Otra Colombia” y su contraste con la Colombia visible. La caracterización busca resaltar la necesidad de adaptar

las políticas públicas en su diseño y ejecución a los perfiles propios de estos grupos de municipios.

Por esta razón se han tipificado los municipios, primero en dos grandes grupos: la Colombia visible y la “Otra Colombia”. Este segundo grupo se ha dividido en tres tipos de municipios: los que tienen cultivos ilícitos y son pobres, los que son igual o más pobres y no tienen cultivos ilícitos y los cultivadores con un nivel de desarrollo por encima del promedio nacional. El indicador del nivel de desarrollo que se utiliza es el del Índice de Condiciones de Vida (ICV), calculado por la Misión Social DNP/PNUD.

La educación es la base del desarrollo económico y social. La estrategia de

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

* Filósofo y economista, con maestría en economía de la Universidad de los Andes y estudios de doctorado en economía de la Universidad Erasmo de Róterdam, Países Bajos. Tiene amplia experiencia como consultor en temas de educación y desarrollo humano para el Banco Mundial y el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE). Ha sido director del Programa Nacional de Desarrollo Humano, PNUD/DNP; director de la Misión Social PNUD/DNP; asesor del Ministerio de Educación Nacional, (1991 – 1992). Catedrático en las universidades de los Andes, Externado y Javeriana y consultor de USAID/ARD Colombia.

apoyo a los municipios parte de la convicción de que la educación ha sido siempre, pero principalmente en las actuales circunstancias de un mundo globalizado, el elemento fundamental de la construcción de una sociedad desarrollada económica y socialmente. Con ella se adquiere la capacidad de crear, absorber y ser capaz de producir e involucrar las innovaciones a través de tener mejores personas, materiales, equipos y formas de organización que son el motor del desarrollo económico y social rápido y sostenido. Es, de igual forma, el mejor medio para lograr el fortalecimiento de una sociedad solidaria, capaz de reconocer al otro como igual, como base para superar todas las formas de violencia. De su calidad depende la capacidad de los ciudadanos para crear, entender y disfrutar los bienes y servicios que la sociedad crea y recrea continuamente, en la dinámica de formación de la cultura y la riqueza. El gran desafío para el país *es lograr que la educación sea realmente en la preocupación y en la inversión el elemento estratégico para el desarrollo de los municipios, de los departamentos y de la nación.* Un país no hace ciencia y tecnología por ser rico, sino para poder serlo como lo demostraron todos los países que lograron desarrollarse en el siglo XX.

1. ESTADO Y RETOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LA COLOMBIA DE HOY

En el caso de la educación preescolar, básica y media, lo que tiene el país como reto es lograr que todos los niños y jóvenes entre 5 y 17 años ingresen oportunamente a la escuela, permanezcan en ella al menos los diez años¹ que corresponden a la formación básica según la Constitución colombiana (un grado de preescolar, 5 de básica primaria y cuatro de básica secundaria); y que alcancen los conocimientos, habilidades y capacidades necesarias para continuar sus estudios o para integrarse a la sociedad como miembros activos en el sistema económico, social y político.

El primer paso es que todos ingresen. Se trata de atender cerca de 12 millones de

Las cifras básicas de Colombia

Población 5 - 6 años de edad	1'922.450
Población 7 a 11 años	4'575.805
Población 12 a 17 años	5'073.649
TOTAL POBLACIÓN OBJETIVO	11'571.904
Instituciones oficiales	77.282
Colegios privados	26.460
Docentes oficiales	383.492
Docentes privados	161.280

1. Sin embargo, los análisis de la forma como se transmite la pobreza entre generaciones encuentran que se requieren al menos 12 años de educación (uno de preescolar y 11 grados), como capital humano básico para lograr que los hijos tengan igual o mayor educación que los padres y que se disminuya la probabilidad de transmitir la pobreza. Ver Misión Social, IDH de Colombia 1998 y 1999 y los trabajos de la CEPAL del año 2000 sobre equidad, desarrollo y ciudadanía.

niños. La matrícula en los tres niveles apenas alcanzaba el 88 % de esta cantidad. De manera que aun si el sector fuera totalmente eficiente, no alcanzaría a atender el 100 % de los niños entre los 5 y 17 años. Para lograrlo tenemos que incluir cerca de dos millones más de matriculados. La tasa bruta de cobertura mide la capacidad que tiene el sistema frente a la población que debe atender. La diferencia entre la tasa bruta de cobertura y la neta, está dada por los repitentes y las personas que tienen edades diferentes a la población objetivo, algunos porque entran antes y la mayor parte por ingreso tardío a la institución escolar. El reto para que todos accedan es ampliar la capacidad de oferta de preescolar y de secundaria y aprovechar un margen de 27 %, de mejora de eficiencia en primaria.

**Tasas de cobertura escolar
por nivel educativo**

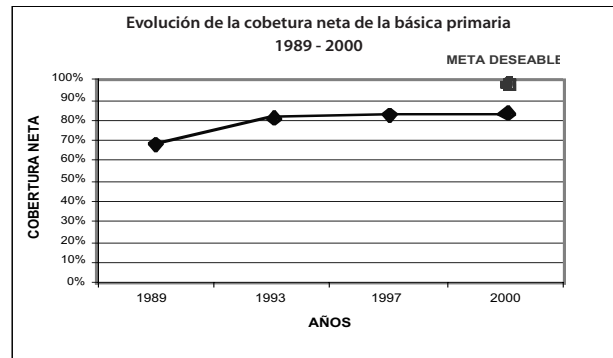
NIVEL	COB. BRUTA	COB. NETA
Preescolar	46,8%	40,5%
Primaria	111,2%	83,6%
Secundaria y media	84,2%	62,7%

Comparado con América Latina Colombia presenta un notable retraso, tanto en primaria como en secundaria. La atención en primaria es menor que todos los países que se presentan en el cuadro adjunto, tomado del informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del 2002. Para el

nivel de secundaria si bien supera a Paraguay y Ecuador está lejos de Argentina, Uruguay y Chile.

DLLO. HUMANO	PAÍS	COB. NETA PRIMARIA	COB. NETA SECUNDARIA
ALTO	Argentina	100%	74%
	Uruguay	92%	66%
	Chile	88%	70%
MEDIO	México	100%	56%
	Perú	100%	61%
	Cuba	97%	75%
	Ecuador	97%	46%
	Bolivia	97%	n.d.
	Paraguay	92%	42%

¿La pregunta inmediata es quiénes se quedan por fuera? La respuesta muestra la inequidad del sistema educativo. Los excluidos no se dan de la misma forma en todas las regiones y estratos sociales. Hay diferencias por entidades territoriales. La atención neta en el grado obligatorio de preescolar varía entre 41% en Atlántico, que se acerca al nivel promedio nacional y un muy bajo 9% de Caquetá, situación similar a todos los nuevos departamentos. En el nivel de básica primaria, se quedan por fuera 750.000 niños de la población objetivo. La cobertura varía entre el 89 % en Boyacá y un muy bajo 78% en Valle del Cauca. En secundaria, también las diferencias son notables, oscilan entre 75% de Bogotá y el 41% en el Cauca. La cobertura de la secundaria tuvo un buen avance por efecto de la descentralización que impulsó la Constitución de 1991, pero aún no ha llegado al deseable 100%, que desde 1976 se ha puesto como meta normativa en la ley. De acuerdo con los



estudios de la Misión Social se ha mostrado que sólo si se logra terminar la secundaria, se alcanza el nivel mínimo de capital humano, que disminuye notablemente la probabilidad de caer en la pobreza extrema y aumenta en forma sensible la posibilidad de una mayor educación que los padres en la generación siguiente.

Hay diferencias que afectan las áreas rurales. Los residentes en las zonas más apartadas en las áreas rurales tienen las menores posibilidades de entrar al sistema educativo. El sector rural tiene un atraso de más de 20 años frente al promedio del país, los cuatro años alcanzados por su población hoy, es menor que el promedio del país en 1978. Si se sigue al ritmo histórico, se requerirán treinta años para que la zona rural alcance la educación que tenía el país en 1999, si éste no creciera.

Hay diferencias por nivel de ingreso. Los más pobres tienen menos posibilidades de asistir en cualquiera de los niveles y, además, han sido más golpeados por la coyuntura depresiva entre 1997 y el año 2000,

por lo que han tenido que sacar sus hijos del estudio. De los niños entre 5 y 6 años, cuyos hogares pertenecen al diez por ciento más pobre de la población, sólo asisten 64 de cada cien a un institución escolar, frente al 96% de los hogares que pertenecen al diez por ciento más rico. En las edades de 7 a 11 años, asisten 88 de cada cien pobres y 98% de los de mayor ingreso. Del grupo de 12 a 17 años, 60% del primer decil, frente a 84% del décimo, y finalmente, de las edades de 18 a 25 años, 10% frente a 27%. Como si esto fuera poco, entre 1997 y el año 2000 cae la asistencia de los más pobres, para los tres primeros deciles de los niños de 5 a 11 años, los cuatro primeros

Grados promedio alcanzados 1978-1999

	Urbano	Rural	Total
	Total	Total	Total
1978	5,8	2,3	4,6
1991	8,2	4,2	6,5
1993	8,4	4,4	6,8
1995	8,7	4,6	7,1
1997	8,6	3,9	7,3
1999	8,7	4,3	7,5

entre 12 y 17 años y hasta el séptimo para los jóvenes de 18 a 25.

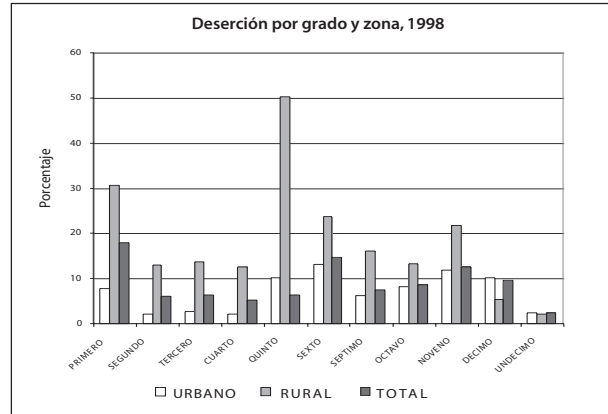
Además de ingresar, es necesario que todos permanezcan al menos hasta obtener la educación básica que ha sido el propósito del último cuarto del siglo XX, legalmente expresado desde 1976. El país tiene políticas de promoción automática desde 1987, pero los índices de repetición siguen siendo altísimos, por acuerdos entre los padres y los maestros². La repetición, según todos los estudios psicológicos y pedagógicos, es inútil. Lo único que logra es golpear la autoestima de los niños y aumentar la probabilidad de volver a repetir. Pero lo más grave es que el colegio, el maestro y los padres trasladan la responsabilidad del poco aprendizaje al niño y no a las estrategias pedagógicas. Las tasas más altas se dan en las transiciones, primero de la casa al colegio con muy alta repetición en primer grado (13% rural y 9% para el total) y luego de primaria a bachillerato con alta cifra en el grado sex-

to. La institución, los docentes y los padres no han tomado en serio la adaptación del niño en estas transiciones.

El alto 13% de repetición escolar rural se complementa con el altísimo 30% de deserción. Los niños de primaria no desertan, los padres los sacan o la institución los expulsa. Por eso no es extraño que los motivos de deserción estén claramente asociados, en primaria, a la pobreza, la necesidad de trabajar, el costo del transporte y el costo de libros y uniformes. Entre los jóvenes de secundaria se agrega un preocupante 20% que no le gusta la escuela. Esta cifra es una campanada de alerta a la pertinencia de los contenidos y a la forma pedagógica de la institución escolar que hace que los jóvenes la vean como un mundo ajeno al suyo. En la zona rural la altísima deserción de 5° de primaria (50% en 1998) responde a la ausencia de oferta educativa. El reto es un gran esfuerzo metodológico que logre atender poblaciones

Deciles	5-6 años		7-11 años		12-17 años		18-25 años	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
1	67,3	64,3	91,6	88,3	69,4	59,7	16,8	10,6
2	69,6	67,5	93,5	90,0	72,6	59,4	18,2	9,5
3	79,8	70,2	96,7	89,0	83,5	65,1	17,8	10,2
4	76,2	76,1	92,7	94,4	79,5	66,3	30,1	9,8
5	62,7	78,0	89,5	94,2	61,3	67,1	15,4	10,4
6	64,0	83,9	92,2	94,1	71,4	70,4	17,1	10,7
7	69,9	88,4	90,2	96,0	72,9	74,1	16,3	14,3
8	64,4	91,1	88,8	96,4	65,4	73,8	13,6	14,2
9	69,1	93,6	92,1	96,8	70,3	79,2	15,2	19,5
10	84,6	95,7	94,3	97,8	70,4	83,6	14,0	27,1
Total	70,4	77,8	92,0	92,8	71,4	68,4	17,6	13,9

2. Ver trabajo sobre repetición, Universidad de Harvard para el MEN en el año 1992.

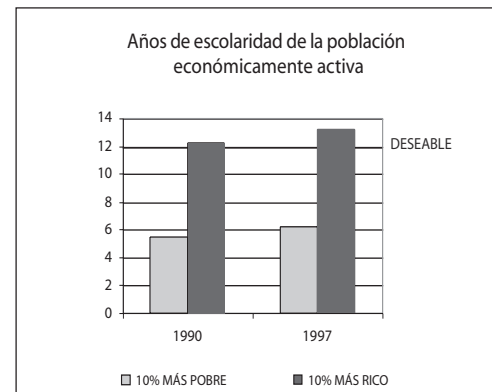


dispersas en las condiciones de la zona rural colombiana.

El tercer paso es que todos aprendan. Cuánto han aprendido los colombianos se puede medir de varias formas. La primera forma es como capital humano acumulado, es decir, años promedio de educación alcanzados. En este aspecto, todavía en pleno siglo XXI, 8 de cada 100 personas mayores de 15 años son analfabetas. Un poco de voluntad política, una muy buena tecnología pedagógica y relativamente muy poco dinero es todo lo que se necesita para erradicar esta vergüenza nacional. Ha crecido muy poco la escolaridad de la población más pobre, mientras que la escolaridad de la población rica aumentó un grado en el último decenio. Si no se toman medidas más decididas para lograr el ingreso oportuno y garantizar la permanencia en la escuela de los niños, Colombia va tardar por lo menos 60 años en lograr los 12 años de escolaridad.

La segunda forma de medida es la culminación de la educación básica: en las

áreas urbanas sólo 45 de cada 100 niños que entran en primaria logran graduarse de bachilleres, en las áreas rurales sólo 16. Una tercera forma son los logros de aprendizaje. Colombia ha sido uno de los países con mayores avances en la cultura de la evaluación. La ley general de educación define nueve áreas obligatorias fundamentales, para las cuales existen ya lineamientos curriculares que permiten orientar los proyectos educativos institucionales. El Ministerio ya dio a conocer estándares curriculares para matemáticas, lenguaje y ciencias naturales. Hay pará-

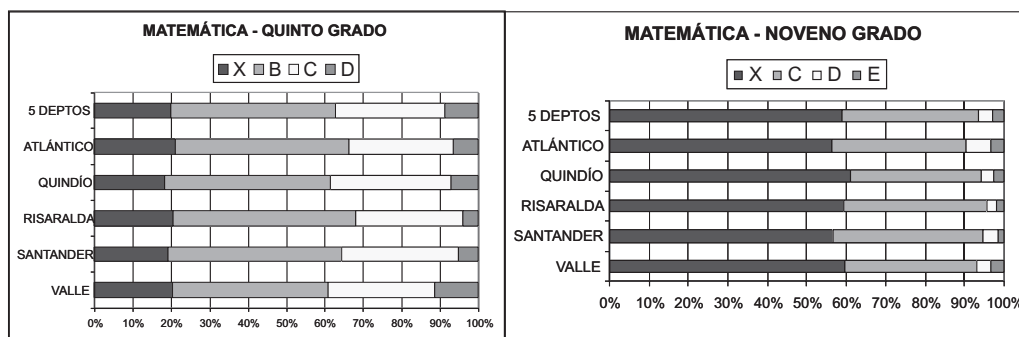


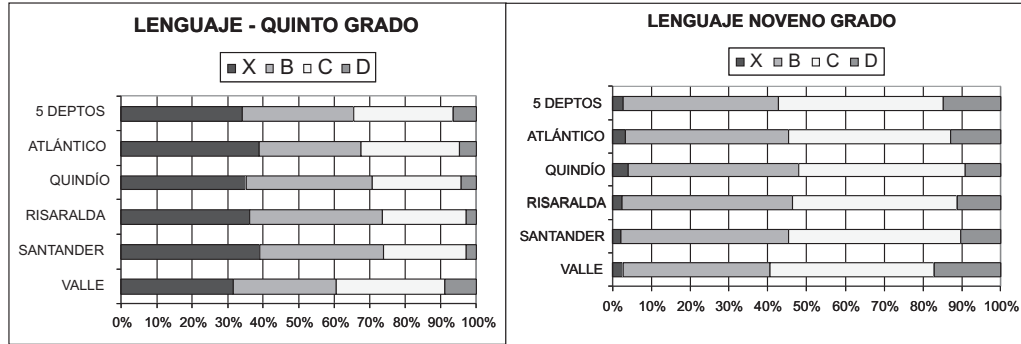
metros para la evaluación y promoción de los estudiantes, y estándares para construcción de infraestructura escolar. La mayoría de los países de América Latina no cuenta con ellos. Colombia tiene parámetros para dotación de textos y otros materiales pedagógicos, tiene normas definidas sobre calendario escolar, sobre jornada académica, ha hecho un esfuerzo grande para que los niños y jóvenes estén durante más días en el año y más horas en el día en las aulas.

El país ha realizado tres evaluaciones muestrales de logros en matemática y lenguaje durante la década pasada. Los resultados de las pruebas SABER, aplicadas por el Ministerio, en los años 1997-1999, encontraron que tan sólo el 11% de los estudiantes del nivel de básica es capaz de solucionar los problemas de matemáticas que requieren mayores niveles de abstracción. En el otro extremo hay más del 10% de estudiantes que no han adquirido los conocimientos, ni desarrollado las destrezas mínimas en matemáticas para sus grados correspondientes. En lenguaje se encuentra que únicamente el 20% logra

comprender los diferentes tipos de textos que se les presentan. Los resultados son peores en las áreas rurales con una excepción de algunos departamentos donde se aplica correctamente la experiencia de Escuela Nueva (Antioquia, Quindío y Caldas), los resultados son peores en los departamentos más pobres.

A partir de 1998 Bogotá inicia evaluaciones censales, utilizando los resultados para la definición de los planes anuales. Le siguieron Pasto, Manizales y recientemente Atlántico, Quindío, Risaralda, Santander y Valle, y algunos municipios certificables acaban de evaluarse. Los resultados de la evaluación censal que también el Ministerio hizo en marzo del 2002, midieron matemáticas de 5° y 9°. No participaron las ciudades de Barranquilla y Bucaramanga. Los estudiantes en el nivel X son los que no poseen el nivel mínimo de conocimiento y destrezas. En matemáticas hay un claro desfase entre lo enseñado y lo esperado. Entre quinto y noveno grado aumenta el nivel X, de 20 a 60%, es decir, el de los niños que no logran los mínimos. En lenguaje, en cambio, este ni-



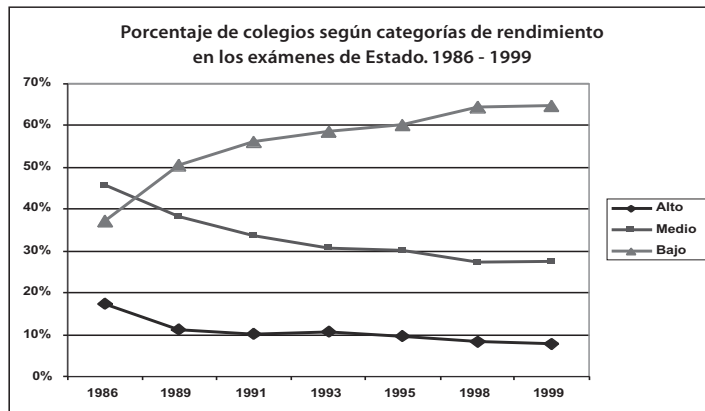


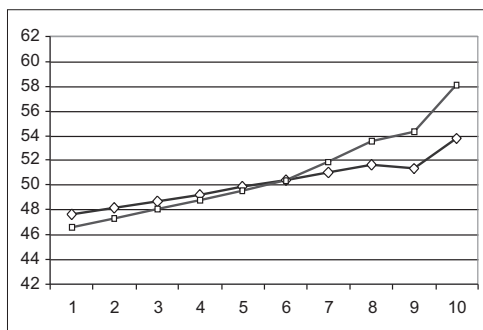
vel disminuye de cerca de 35% a menos de 5%, la situación es un poco mejor para el mínimo, pero no es la ideal. Sin embargo, son muy pocos (15%) los que llegan a tener una comprensión total de los textos (nivel D). El efecto de tener una comprensión parcial de textos es grave en la vinculación al mundo productivo, social y cultural.

El otro indicador que normalmente se usa para medir calidad, es el puntaje de los exámenes de Estado del ICFES. El gráfico muestra la proporción de colegios sólo hasta 1999, porque en el 2000 cambió el examen para efectos de comparación. La

proporción con rendimiento bajo, pasa del 38% a más del 60%. Hay un detrimento de los colegios de rendimiento medio que eran cerca de la mitad y ahora son el 30%; y de los colegios de rendimiento alto que eran muy pocos en 1986 (menos del 20%), y hoy son menos del 10%.

Si se analizan los resultados del último año disponible (1999-2000), que es la aplicación por deciles de ingreso, donde el decil 1 es el 10 % con menor ingreso, y el decil 10 es la población de más altos ingresos, se ve que para los más pobres hay una leve ventaja de los estudiantes de los colegios oficiales, y a partir del





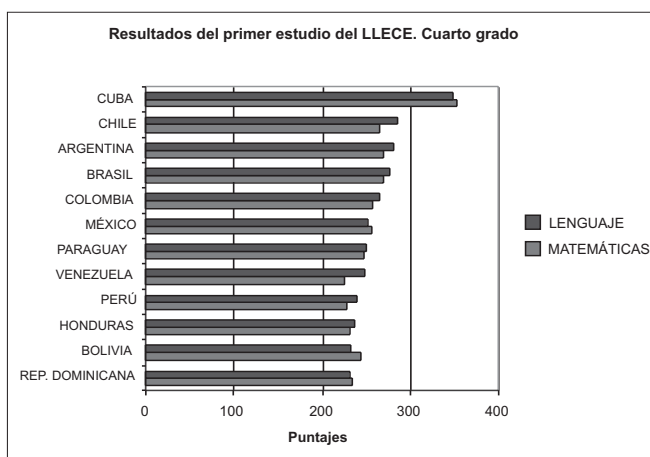
decil 7 hasta el 10 la ventaja la tienen los estudiantes de colegios privados. Aunque los resultados son bajos, los colegios oficiales están haciendo más que los colegios privados cuando atienden la población de más bajos recursos.

En las evaluaciones internacionales los resultados son preocupantes. En el TIMSS, se entregaron los resultados en 1995, Colombia quedó en el penúltimo puesto (eran 41 participantes). El puntaje del mejor estudiante de Colombia fue inferior al puntaje del peor estudiante de Singapur. Se evaluaron matemáticas y ciencias en

grados 7º y 8º.

El Laboratorio Latinoamericano sobre Competencias Educativas (LLECE) evaluó lenguaje y matemática en el año 2000. Colombia está en una situación estadística similar a los resultados de Chile, Brasil, Argentina y México. Los resultados superiores en todas las evaluaciones las tuvo Cuba. Hay, sin embargo, una ventaja que debe destacarse: cuando se analiza por estudiantes de colegios privados y oficiales de zonas urbanas y rurales, los de zonas rurales colombianas mostraron mejores resultados que los niños de áreas urbanas, esto es un efecto del programa de Escuela Nueva. Los retos son claros: se requiere un replanteamiento a fondo de la enseñanza de matemáticas, una mayor preocupación por la calidad de todos los colegios, pero en especial de los dirigidos a los más pobres.

En cuanto a la educación superior el desafío es lograr que un número mayor de personas llegue a la universidad. El acceso y permanencia son más importantes



que la gratuidad. Había en el 2000 un poco más de cinco millones y medio de jóvenes entre 18 - 24 años y sólo una matrícula de 1'233.000 en 88 universidades oficiales y 133 privadas. Es decir, una cobertura bruta del 22% y una neta del 15%. Después de la ley 30 se crearon 1.700 nuevos programas, pero en el año 2001 había únicamente 91 programas de pregrado acreditados, los cuales eran especialmente en los campos de la medicina y las ingenierías. En los últimos diez años, tienden a desaparecer los programas técnicos y han aumentado las especializaciones y los diplomados. La tercera parte de los matriculados estaba cursando contaduría, administración, economía y el 27% ingenierías y arquitectura. Muy pocas personas están dedicadas a estudiar ciencias básicas. Bajó en el transcurso de la década, el número de personas que estudian las carreras relacionadas con la educación.

Los jóvenes pobres tienen muy pocas posibilidades de acceder a la educación superior. En el quintil más pobre (20% de menores ingresos), sólo el 4% de los jóvenes asiste a universidades privadas con educación superior. De los docentes universitarios sólo el 38% posee especialización, maestría o doctorado. Más de las 2/3 partes de los docentes son de cátedra o sea no están vinculados a las universidades realizando investigación.

De este breve análisis del estado de la educación en Colombia se encuentran con claridad los principales retos para el país y en especial para la "Otra Colombia". La

mayor diferencia de los municipios con el país y del país con el mundo se da en la cobertura para permitir que todos los niños accedan a la educación y en la calidad para lograr que todos aprendan. Para el sector rural es crítico alcanzar la secundaria y mejorar la formación docente. Para los municipios pobres de la "Otra Colombia", un factor importante es la forma como las transferencias nacionales consideran los factores de equidad, puesto que la pobreza está asociada a menores coberturas y la ruralidad, que implica el mayor costo para lograr el acceso de poblaciones dispersas por la relación alumno /docente.

1.1. Experiencia de Bogotá: la calidad como objetivo y base de la planificación

Al tomar el caso de Bogotá, lo primero que vale la pena resaltar como lección, es la propuesta del proceso emprendido en la política sobre la calidad de evaluar aplicando las pruebas estandarizadas, identificar los problemas para cada uno de los establecimientos, pedir un programa sobre las mejoras, acompañar su cumplimiento y evaluar nuevamente. El haber definido el plan del sector educativo a partir de lo encontrado en las pruebas censales de calidad, pone el aprendizaje del niño como principal foco de la educación. Para lograrlo se plantean actividades que puedan disminuir la reprobación y mejorar los sistemas de evaluación y promoción. Para mejorar la pertinencia se planteó

el análisis de los contenidos en términos de competencias, de modo que lo aprendido por el niño en la escuela le sirva para resolver los problemas de la vida diaria. La evaluación se realiza cada 2 años, en varios grupos, en primaria para los grados 3º y 5º, y en secundaria para 7º y 9º. En un año se aplican las pruebas a primaria, y el siguiente a secundaria.

A partir de los resultados se definieron cuatro programas: a) Nivelación para la excelencia, b) La formación de los docentes, c) Informática educativa, y d) La integración institucional con varios propósitos: fortalecer la gestión administrativa con instituciones más grandes, disminuir la deserción en las transiciones de niveles con el manejo desde preescolar hasta el grado once y crear comunidades académicas.

Se inició con una información de base desde 1998. Se hizo un compromiso cuantificable para lograr en 2004 un promedio de 180 puntos en las tres áreas: ciencias, lenguaje y matemáticas, en la medición inicial se tenían 160 puntos - la escala va de 1 a 306 puntos.

En nivelación para la excelencia se adoptó la estrategia chilena de tener para las instituciones que alcanzaron menores puntajes - en Bogotá, menos de 100 puntos - un programa especial acompañado por una universidad, una ONG o un centro de investigación. Los puntajes mejoraron de una manera sorprendente en primaria, y se constató la importancia del clima escolar, la gerencia del rector y el acompañamiento del agente externo. En

secundaria, el éxito no fue el mismo y se cree que la estrategia debe adecuarse a las especificidades del nivel, por tratarse de adolescentes que requieren un trabajo que tenga en cuenta la afectividad y de docentes especializados por materia, que hace distinto el seguimiento integral de los niños.

La formación de los docentes se hace con un modelo permanente, para lograr innovación continua con base en la investigación y la actualización. Con la actualización el maestro se pone al día en las nuevas teorías y metodologías que esté aportando el mundo; con la investigación, el maestro puede observar, detectar problemas concretos que tenga en una aula de clase; con la innovación propone y pone en marcha mejoras para lograr un mejor aprendizaje. Las universidades especializadas acompañan el proceso por un año.

La informática educativa logró conectar todos los colegios y creó redes de trabajo por iniciativa de los docentes o de la Secretaría, para teleformación, para creación y difusión de proyectos pedagógicos y, en general, para hacer promoción y seguimiento de ejes de calidad con los docentes y las instituciones.

La integración institucional se ha hecho tomando como criterio la cercanía, nombrando un solo rector a cargo, un solo PEI, planes de estudio y consejos escolares integrados. Las 960 instituciones que tenía Bogotá deberán convertirse en 386. A la fecha se han logrado 300 integraciones.

Un programa experimental, es el de los colegios en concesión, con el fin de

mejorar la calidad de los alumnos más pobres, utilizando como administradores a personas jurídicas que, en un concurso, han demostrado ser muy buenos gerentes pedagógicos. El reto era construir 17 colegios en concesión, pero por la restricción de recursos por la no aprobación de fuentes de ingreso por parte del Concejo de la ciudad, sólo se ha logrado construir uno y es posible que se pueda construir otro.

El tema se complementa, por iniciativa de la comunidad bogotana, con competencias ciudadanas que comprenden: el nivel de desarrollo, el juicio moral de los niños, la propensión a la violencia, el tema de las relaciones interpersonales. Se busca que los niños comprendan el contenido de qué es el Estado, cómo funciona y cuál debe ser la participación ciudadana.

1.2. Experiencia de Antioquia: gestión del municipio y formación en poblaciones dispersas

Antioquia, en la década de 1990, descentralizó hacia sus municipios la administración de la educación con un Convenio de Delegación, aun dentro de la vigencia de la Ley 60 de 1993, que ponía el énfasis de la descentralización para municipios mayores de 100.000 habitantes. La delegación no implica una descentralización completa, pero sí algún grado de entrega de responsabilidad a los municipios.

Se implementaron, además, dos estrategias de ampliación de la cobertura: a) La contratación de cupos durante la ad-

ministración de Uribe de 1995-1997, que aumentó 110.000 cupos por cofinanciación entre el departamento y el municipio en una relación 70-30; b) Se dio la posibilidad al alcalde para que, sin modificar la planta de cargos, reorganizara las instituciones educativas y el traslado del personal, tal como lo permite hoy la Ley 715 del 2002. La primera estrategia, en 1999, ante la crisis fiscal, fue la contratación de cupos, no se pudo financiar con recursos de situado fiscal, el departamento tuvo que endeudarse y eso colapsó el programa de cupos por cofinanciación. Se aprendió que, antes de haber contratado cupos, debió haberse realizado primero la reorganización. Hubo una sustitución de cupos de un 20% del sector oficial hacia el privado y bajó la eficiencia del sector oficial. Los privados que estaban atendiendo cupos los vendieron al sector oficial como cupos nuevos. De los 110.000, se generaron realmente 87.000, se demostró que antes de contratación de cupos hay que utilizar la capacidad instalada. En la medida en que el sector oficial no esté en la frontera óptima de producción, hay posibilidad de aumentar los cupos como se demostró en el periodo 1998-2000, 83.000 nuevos cupos.

Los alcaldes fueron la cabeza visible de la segunda estrategia: el proceso de racionalización en los municipios. Entre 1998 y 2000 se crearon 83.000 nuevos cupos con muy bajos costos, simplemente mejorando la eficiencia. Los alcaldes asumieron la educación como una ban-

dera clave en todos los municipios. La estrategia de reorganización fue muy eficaz en las cabeceras urbanas, pero fue muy difícil de aplicar en las áreas rurales por la baja densidad y la dispersión poblacional. En el área rural no generó ningún impacto y la experiencia importante fue la Escuela Nueva con la cual se logró aumentar la cobertura bruta del 40% al 90%. Queda como reto mejorar la calidad para la secundaria, donde está en un proceso de experimentación.

Antioquia había tratado de hacer una articulación de tecnologías educativas. La experiencia más generalizada es el SAT, que parece interesante en términos de costos: un estudiante cuesta \$600.000 mientras que en la secundaria oficial costaría \$1.200.000. Concentra los estudios, en dos días de la semana, y así reduce los costos de desplazamiento y combina trabajo y estudio.

Evaluaciones preliminares llaman la atención sobre los problemas. Los agentes operadores enfatizan mucho en lo productivo real, sin embargo, COREDI, la que tiene el 57% de los estudiantes SAT en el oriente antioqueño, hizo una encuesta muy amplia a egresados, alumnos actuales, directores de núcleo, y otros grupos involucrados. Más del 50% de los egresados ganan menos del mínimo, sin embargo, el 95% quisiera seguir estudiando. Cuando se les pregunta su preferencia, la educación y no las actividades agropecua-

rias, es la preferida. Parecería existir un problema de pertinencia y de relevo generacional en el área rural. Los jóvenes no quieren seguir el camino de sus padres, la agricultura no parece ser la alternativa para la superación, las actividades agropecuarias deben ser complementadas con una serie de actividades de servicios.

El estudio del impacto de la fusión de niveles con la metodología costo beneficio, mostró que la integración tiene ventaja desde el punto de vista de costos, eficiencia y calidad³. Parecen existir ventajas significativas de integrar los tres niveles: primaria, básica secundaria y media, no así para el preescolar. Es muy costoso cuando se integran los cuatro niveles, no aparecen ventajas desde el punto de vista de costos ni de calidad. Para las áreas rurales más que pensar en integración hay que utilizar las estrategias como innovaciones pedagógicas. Para la primaria ya están probadas, para la secundaria hay que probarlas en términos de costos, cobertura y calidad.

Para medir el aumento de la capacidad local de los municipios y qué tanto incide en la gestión educativa y en los resultados, se trabajaron dos índices sintéticos. Se confeccionaron dos índices: un índice de urbanización y otro de gestión educativa para contrastarlo con los indicadores de resultados. Los resultados muestran que si bien el grado de urbanización incide en una buena gestión municipal, lo que más importa es una buena gestión po-

3. Se utilizó una base de datos muy completa con el C-600 del 2000, más de 5.000 establecimientos.

lítica participativa. Si aumentamos el índice de desarrollo en un uno por ciento nos aumenta la gestión municipal en 1.7%, por el contrario si aumentamos la gestión política participativa el aumento es de 4%. En la gestión participativa se incluyen variables como legitimidad y consenso político, reducción de la conflictividad social y gobernabilidad e incremento de la participación ciudadana directa.

1.3. Experiencia del Putumayo: buscando superar la dependencia del Estado

En la experiencia del Putumayo, resalta el hecho de que los ingresos propios son mínimos. Las posibles fuentes de riqueza no se explotan suficientemente por la presión de los grupos armados. “Vivimos prácticamente con las participaciones de la nación”⁴, afirma la doctora Quijano de la Secretaría de Educación. La distribución de las transferencias desde los departamentos a los municipios no siempre consulta sus necesidades y, por lo tanto, no es equitativa. Hay una tendencia de los docentes a concentrarse en Mocoa, de manera que allí hay 16 estudiantes por profesor y en el resto del departamento más de 40 alumnos por maestro. Por otra parte, las administraciones municipales, trabajan únicamente con la participación y no se nota un esfuerzo por invertir de otros

recursos. Con la crisis de los últimos años la recuperación se ha hecho con reorganización educativa y con alianzas estratégicas con instituciones que han cooperado.

La cobertura es baja, en especial en el sector rural. El municipio tiene como máximo 46%. La explicación no es sólo la ineficiencia administrativa del sistema, sino la población flotante y la dispersión de las escuelas. Es un municipio de alta ruralidad, con muy baja densidad poblacional. La relación técnica de alumno por profesor es muy pequeña, alcanzaba más o menos 22 por grupo. Los docentes están concentrados en el casco urbano. Una consecuencia es la baja calidad educativa, que lo lleva a ocupar el último lugar, en los indicadores del ICFES.

A los nuevos departamentos les tocó asumir esa mayoría de edad sin cumplirla⁵. Es necesario que las propuestas de financiación y organización respondan a sus particularidades. Llegar a la descentralización completa de la administración de los municipios, como espera la Ley 715, dependerá de las condiciones de cada municipio. El factor más limitante es la dispersión poblacional, el 60% de la población es rural y hay grandes distancias entre las escuelas y los centros urbanos. El Departamento busca estrategias tales como fortalecer los internados escolares, proporcionar el transporte y apoyar los subsidios educativos.

4. Blanca Quijano de la Secretaría de Educación del Putumayo. Primer conversatorio.

5. Juio Posos. Secretaría de Educación de Puerto Asís. Primer conversatorio.

La metodología de la escuela nueva ha sido un programa que ha dado resultado, pero la formación de los docentes se hace difícil por la restricción de que lo ofrecido por las universidades no responde a las necesidades de formación en los métodos de escuela nueva para los docentes en servicio. Buscar maestros previamente formados es difícil por las condiciones de inseguridad. Algunos de los pobladores, que tienen formación de bachilleres o algo más, podrían desempeñarse como docentes, pero requieren formación. El sentido de pertenencia sería favorable para su desempeño docente. Las innovaciones educativas se dificultan porque las comunicaciones entre docentes y formadores son muy esporádicas.

Una de las formas de superar las limitaciones de recursos oficiales ha sido que las escuelas no las construya el Estado, son los mismos padres de familia en condiciones muy precarias quienes lo hacen: se construye el mobiliario con troncos de madera que ellos mismos cortan⁶.

En cobertura, la base fundamental son las alianzas estratégicas. Ante la escasez para pagar nómina y gastos de funcionamiento, se manejó a través de la reorganización. Se logró un apoyo con mobiliario de la fundación Kiwanis y se han mejorado las escuelas en un 40%. Todo esto se ha amarrado a los pactos. Se adelanta un proceso de reconversión de la economía lícita. Se pudieron hacer unos acuerdos,

con las comunidades quienes lo primero que pidieron fue mejorar las escuelas, de manera que se logró que dentro de esas actas quedara el compromiso de la adecuación. También con las comunidades, se han abolido varias reglas como el uniforme y los costos de matrícula. Con las alianzas con ONG se ha logrado proveer de kits educativos. Con el Departamento se han logrado subsidios a la demanda.

Para mejorar la calidad: a) primero, se buscó tener las condiciones mínimas del servicio educativo con mobiliario y material didáctico; b) se apoyó capacitación sin un sistema programado o sistemático. En esta dirección se apunta al sector rural para recuperar la Escuela Nueva porque se ajusta mucho a las necesidades y a fortalecer el preescolar; c) en la informática, implementaron las nuevas tecnologías, aprovecharon al máximo los programas de nivel nacional, se inscribieron todos los colegios, se implementaron aulas inteligentes en dos de las cuatro que hay, a través de la Primera Dama se llegó con computadores para educar a las escuelas y el municipio también ayudó con la cofinanciación de otras.

1.4. FINANCIACIÓN

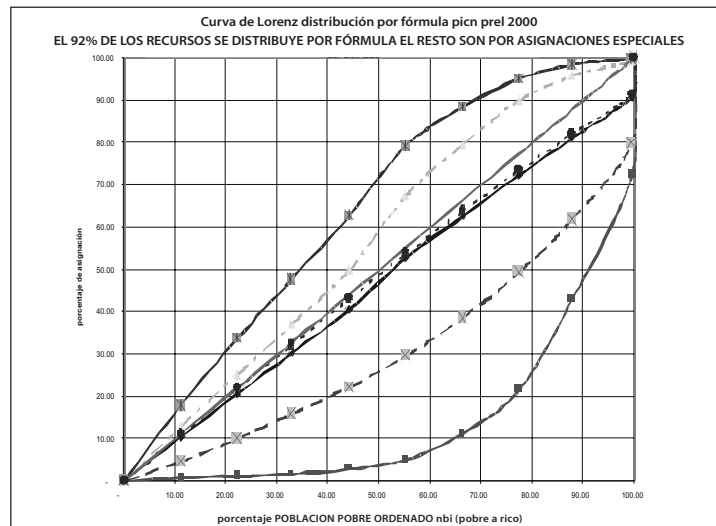
El tema de financiación es transversal y toca con los temas de descentralización, con las estrategias de aumento de cobertura, con la contratación de administradores privados e incluso con el sistema de

6. Blanca Quijano profesional del Departamento en el primer conversatorio

becas que como PACES, buscaba aprovechar los excesos de capacidad instalada de los colegios privados para formar niños becados por el Estado.

En Colombia el primer paso es el de hacer la discusión menos ideológica y lo más práctica posible. Lo que importa es lograr una política pública favorable para la educación. La administración, a través de colegios contratados de las distintas modalidades, deja de ser una dinámica privatizadora de la educación. No importa si se administra de una u otra manera, siempre y cuando se logre la educación para todos. La educación es pública no por quien la produce sino por la disponibilidad de esa educación, de una manera libre y equitativa para todos. Las perspectivas de financiación en el medio plano, obligan a pensar en soluciones para aumentar la cobertura y la calidad con imaginación.

La principal fuente de financiación de la educación oficial básica son, indudablemente, las transferencias de la nación hacia los municipios. La fórmula utilizada por la Ley 60 de 1993 combinaba los criterios de eficiencia administrativa, pobreza, tamaño poblacional y eficiencia fiscal. Éstos son los criterios correctos. La aplicación produjo, sin embargo, resultados no buscados como se puede apreciar en las dos gráficas adjuntas. La primera muestra la asignación de la participación en los ingresos corrientes de la nación hacia los municipios, por cada uno de los criterios en el 2000. En el eje horizontal está el porcentaje de la población pobre por necesidades básicas insatisfechas, en el eje vertical está el porcentaje de la asignación. La línea de 45% significa una distribución totalmente igualitaria, donde los municipios que tienen un porcentaje de los pobres reciben el mismo porcentaje de los



recursos así, por ejemplo, el 40 % más pobre recibiría el 40 % de los recursos y el 40 % más rico también recibiría el 40 % de los recursos. Las curvas por debajo de la línea de 45 % grados, muestran una situación concentradora, por cuanto los porcentajes de población más rica reciben proporcionalmente más ingresos; las curvas por encima indican una situación distributiva porque son los pobres quienes reciben proporcionalmente más recursos.

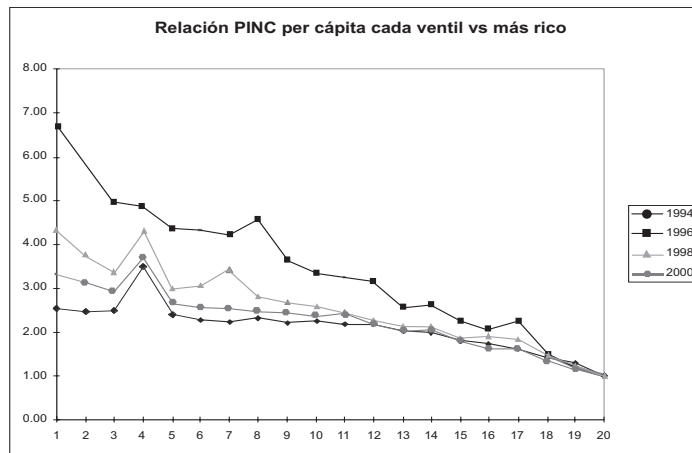
Como se observa, el criterio de eficiencia administrativa y de población total son concentradores, porque vive más población en las áreas más ricas y también en ellas se tienen personas más calificadas y formas más modernas de organización. Igual, aunque en menor grado, ocurre cuando se toma el número de pobres porque las poblaciones de las grandes ciudades son más numerosas. En cambio, el criterio de nivel relativo de población (nivel rel. Pob. en la Gráfica) y calidad de vida (cal. vida en la Gráfica), se calcula que miran el porcentaje de pobres en cada municipio, y que son distributivos y favorecen a los relativamente menos ricos. El resultado final, llamado total en la Gráfica, es antidistributivo.

De manera que la combinación de criterios produce el resultado no buscado de favores a los municipios más ricos, a pesar de que la intención expresa de la ley y la Constitución es favorecer al más pobre. La recomendación clara es que es preferible dividir anticipadamente el volumen de recursos que se va a dar por cada con-

cepto. De esta manera, los incentivos son más claros y cada municipio puede saber cuánto de más o de menos recibe por ser eficiente, o mejorar la calidad o aumentar la cobertura.

La Gráfica de la relación de Participaciones en los Ingresos Corrientes (PINC), ilustra una de las razones. Se dividieron los municipios en 20 grupos que se representan en el eje horizontal, donde 1 es el más pobre y 20 el grupo más rico. Se representan las transferencias por PINC desde 1994 cada dos años, hasta el año 2000, es notorio el efecto distributivo entre 1998 y el 2000 que supera ampliamente el de los cuatro años anteriores. Lo único que cambió fue la forma de distribuir los grupos. En los primeros años se hicieron cuatro grupos de municipios, de manera que se daba un costo promedio más alto a los departamentos más ricos. La razón era la consideración del costo histórico que era naturalmente más bajo en los más pobres. El cambio en 1998, fue reducir a dos los grupos y el efecto distributivo fue notoriamente mayor. Se demuestra, entonces, que el problema es empírico y la discusión se debe centrar en la forma precisa como se cuantifican los criterios y en una medición previa de sus efectos previsibles.

En el futuro las cantidades transferidas tienen dos diferencias. No se dan los recursos extras que se producían por la nacionalización de empresas estatales y se desmontará el Fondo de Compensación (FEC) porque se supone que la transición se ha terminado. Las perspectivas de fi-



nanciación en el mediano plano, obligan a pensar en soluciones, para aumentar la cobertura y la calidad, sin esperar recursos adicionales del nivel nacional. El reto es mejorar la eficiencia y encontrar formas locales de financiación.

2. LAS PROPUESTAS PARA LA "OTRA COLOMBIA"

Al tener en cuenta la identificación de problemas y de experiencias exitosas que se han logrado con los análisis de expertos, se considera que las siguientes propuestas constituyen un grupo estratégico para el mejoramiento de la educación en los municipios de la "Otra Colombia".

2.1. La calidad objetivo y base del programa educativo

La primera propuesta es orientar todo el proceso de los planes educativos institucionales PEI y los municipales PEM, hacia

la búsqueda de la calidad, pues la educación de calidad es la base tanto del desarrollo productivo como de la recuperación y reforzamiento del tejido social.

2.1.1. Un proceso continuo de medir resultados y mejorar

Mejorar la calidad es un proceso de aprendizaje en sí mismo. Es necesario que las medidas acordadas respondan a problemas identificados en las características específicas de las instituciones y los municipios. La ventaja es que nacionalmente se están aplicando pruebas de calidad en lenguaje, matemáticas y ciencias cada dos años. El análisis por municipio e institución permite precisar diferencialmente los problemas en cada uno de ellos. Se pueden, entonces, plantear soluciones que son de dos tipos: un mejoramiento general de acuerdo con el promedio por municipio e institución y un mejoramiento selectivo con énfasis en los que tienen peores puntajes.

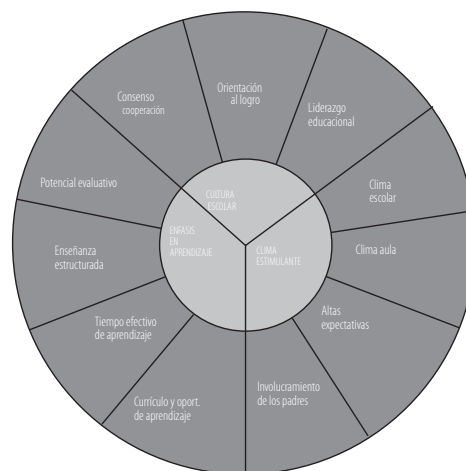


2.1.2. Una preocupación integral centrada en el aprendizaje

Las propuestas se deben cuantificar y convertir en metas con responsables y tiempos, de manera que se pueda hacer un seguimiento cuidadoso. Después se debe volver a medir para constatar que se han logrado los mejoramientos.

Es importante anotar que lograr un mejoramiento de calidad es una preocupación que integra múltiples aspectos de la educación, como se puede observar en la gráfica adjunta⁷:

dades de liderazgo. 2. Generar un clima estimulante donde se involucre a los padres en el proceso de aprendizaje y se creen climas estimulantes de altas expectativas. 3. Los mejoramientos de los elementos mismos del aprendizaje, desde la actitud de centrar el proceso en el niño que aprende y no en el maestro que enseña, hasta la preocupación por ampliar los tiempos de aprendizaje y mejorar los contenidos y los métodos.



1. Las condiciones de la cultura escolar como son el aprendizaje de la cooperación y la creación de consensos, orientar a los alumnos hacia el logro de resultados y formar en el desarrollo de capaci-

2.2. Aumentar la cobertura

Lograr que todos los niños puedan acceder a la educación, y permanecer al menos hasta terminar la educación básica es el objetivo de la segunda propuesta.

7. Tomada de una presentación de Luis Piñeros titulada “Mejoramiento escolar y factores de eficacia”. Bogotá, 2002.

2.2.1. Acceso y permanencia de los más pobres: reto de las cabeceras municipales

La primera preocupación es mantener a los niños que han ingresado ya a los establecimientos escolares hasta que, por lo menos completen el preescolar obligatorio y los nueve grados de educación básica. Los grados críticos son las transiciones: de preescolar a primero de primaria y de quinto grado a sexto, que coinciden con el cambio de establecimientos. Por esto la estrategia más efectiva ha sido la integración de las instituciones.

La *integración* de niveles que logren, además de *disminuir la deserción, facilitar la gestión escolar*, porque permite una mayor utilización de los medios de apoyo administrativo y pedagógico que se comparten; fortalece, además, las comunidades académicas de docentes que pueden intercambiar sus experiencias y permite un mejor conocimiento individual de los alumnos. La integración debe ser completa: de recursos físicos, de directivos docentes, de docentes, consejos escolares y PEI. No se trata, necesariamente, de un solo conglomerado físico, sino de una sola institución que podría perfectamente estar funcionando en diferentes ubicaciones geográficas.

El segundo gran reto para las cabeceras municipales es lograr que los niños más pobres entren y permanezcan. Las dificultades para que los pobres accedan a las instituciones son principalmente el transporte y los gastos complementarios

de uniformes y textos. Por otra parte, es necesario programar acciones complementarias para atender a los niños con dificultades de aprendizaje, de manera que se llegue a una situación de cero repetición. Una acción necesaria son las alianzas con los programas de familias en acción, que condicionan los subsidios que se dan a las familias a que los niños estén asistiendo a la educación.

El tercer reto, en especial para los jóvenes de secundaria, es la relevancia de la formación escolar. La aplicación de conocimientos no debe verse únicamente como la posibilidad de comenzar a aprender un oficio. Es principalmente una forma pedagógica de aplicación de conocimiento, de formación de capacidades, de análisis de la propia experiencia. La mejor forma de lograrlo son las alianzas con múltiples instituciones que están presentes en los municipios y cuentan con experiencia en esta formación. El SENA, las acciones de asistencia técnica de las secretarías departamentales y municipales de agricultura, las UMATA, las acciones propiciadas por los gremios económicos.

2.2.2. Métodos probados: el reto de poblaciones rurales dispersas

En las áreas rurales una característica es la práctica inexistencia del nivel preescolar y de la secundaria. En el preescolar las estrategias deseables deben realizarse con base en los acuerdos con las familias. Se trata de retomar las estrategias de los programas

PAFI en coordinación con el ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En la secundaria es necesario extender los métodos multigrado, probadamente exitosos de Escuela Nueva y de uso de medios de comunicación masiva tales como el SAT. La forma tradicional de maestros y escuelas con formación presencial separada por grados, tiene muy pocas posibilidades de éxito con poblaciones dispersas.

Para las poblaciones rurales cercanas a las cabeceras se pueden lograr algunas combinaciones de medios que deben ser elegidos con criterios muy prácticos, según su costo y eficacia. Por ejemplo, el uso de transporte para aprovechar la capacidad existente en las cabeceras.

En los aspectos de formación técnica la estrategia es similar a la propuesta para las cabeceras, a través de alianzas con las entidades especializadas como el SENA y el Ministerio de Agricultura y acciones concertadas con gremios de la producción que, además, aseguran la relevancia de la formación adquirida.

2.2.3. Competencias ciudadanas: un reto para fortalecer el tejido social

La institución escolar es el instrumento más adecuado para transmitir valores y para que el niño y el joven tomen conciencia de su pertenencia a una comunidad de ciudadanos de la cual ellos son partícipes y actores. Más que una estrategia distinta o un conjunto de actividades

particulares éste es un tema de los llamados transversales que debe acompañar las actividades de las instituciones escolares y las interrelaciones con la comunidad escolar. En los reglamentos y los códigos de conducta que fijan los consejos escolares, así como el ejercicio del gobierno escolar, que es un elemento clave de la Escuela Nueva, se debe formar la conciencia ciudadana de los niños y jóvenes.

2.3. Finanzas: racionalización de transferencias y diversificación de fuentes

En la actual regulación de las transferencias en Colombia se ha dado una gran discusión sobre el establecimiento de criterios generales y la distribución desde la nación a las entidades territoriales. Sin embargo, se deben tener en cuenta los efectos prácticos de la aplicación de los criterios y lograr una discusión más amplia de la forma como los departamentos hacen la transferencia a los municipios que no se van a descentralizar plenamente en este año.

La experiencia de los años anteriores permite esperar que la forma como se ha dejado la Ley 715 produzca una distribución más transparente, porque separa los porcentajes de transferencia que se dan por cada criterio: eficiencia administrativa, calidad y equidad. La mezcla que tenía, en una sola fórmula, la Ley 60 de 1993, causaba confusión para conocer el incentivo. Por otra parte, el resultado final fue antidistributivo, a pesar de que la inten-

ción tanto escrita como declarada era de promover la equidad.

Los municipios de la “Otra Colombia” tienden a ser más pobres y más rurales. Históricamente los municipios más pobres tienen un costo promedio por alumno, más bajo y los más ricos uno más alto. De manera que entre más pese el costo histórico más se favorece a los departamentos más ricos. Este criterio pretende promover la eficiencia y debería darse un porcentaje adicional de quienes tienen los costos más bajos.

Por otra parte, la unidad de capitación (UPC) depende de la relación del número de alumnos por docente que naturalmente es menor en los municipios con mayor población rural y dispersa. De manera que se debe proponer, tanto para la distribución que hace directamente la nación hacia los departamentos, como la que hacen los departamentos a los municipios más pequeños, que se separe una parte para los más pobres y más rurales. Esto es a la vez la búsqueda de equidad y el reconocimiento de que la población dispersa requiere un tratamiento diferente.

No basta, sin embargo, que se logren mayores recursos para los municipios más rurales y pobres, es necesario lograr que la reglamentación obligue a que ese gasto se haga en el sector rural y que se prevean incentivos positivos para quienes den prioridad a lo rural y negativos a quienes no lo hagan. Los aumentos de cobertura en la secundaria básica deben ser fundamentalmente rurales.

2.4. Formación de docentes: reto permanente de actualizarse, investigar e innovar

En las condiciones particulares de la “Otra Colombia” se hace, en especial, difícil la formación de los maestros. Por las siguientes razones: i) Las competencias para las que preparan las facultades de educación se centran en la formación para el sector urbano; ii) La preparación es principalmente teórica y las tecnologías metodológicas son débiles; iii) Muy pocas universidades preparan para el manejo de escuela nueva y las que lo hacen, iv) No ofrecen los cursos a los docentes de las áreas dispersas; v) Cuando los ofrecen no tienen los métodos de acompañamiento para que el proceso sea continuo.

Se requiere, entonces, una creación de los microcentros que puedan contar con asesoría y canales permanentes para su actualización y el acompañamiento en la investigación para identificar problemas y aciertos y diseñar y poner en práctica innovaciones adecuadas a las condiciones de los municipios de la “Otra Colombia”.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, “Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global”, en: *Red Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, 2000.
- Congreso de la República, *Ley General de Educación*, Momo Ediciones, Bogotá, 2001.

- Departamento Nacional de Planeación, *Gasto social 1980-1997*, Boletín Núm. 21, 1999.
- Departamento Nacional de Planeación, *Indicadores de coyuntura social*, Boletín Núm. 24, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación, *Educación y fuerza de trabajo*, Boletín Núm. 27, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación, *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Boletín Núm. 26, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación, *Desarrollo humano, Colombia 2000*, (2001).
- Loera, Armando, McGinn, Noel, *La repetencia de grado en la escuela primaria colombiana: resultados de una exploración sobre los factores asociados a la repetencia y políticas de promoción*, Universidad de Harvard, Ministerio de Educación, 1992.
- Ministerio de Educación Nacional, *Diseño, metodología y resultados generales*, TIMSS, Colombia, 1997.
- Ministerio de Educación Nacional, *Evaluaciones del Sistema Saber 1997-1999*, Colombia.
- Misión Social, “El índice de condiciones de vida”, en: *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1998.
- Misión Social, “Trasmisión intergeneracional del capital humano y movilidad social”, en: *Informe de desarrollo humano para Colombia*, Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Instituto de Estadística de la UNESCO, *Programa de indicadores mundiales para la educación. Análisis de indicadores mundiales de la educación*, Resumen ejecutivo, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Indicadores de Desarrollo”, en: *Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, 2002.
- República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, ESAP, Centro de Publicaciones, Edición Príncipe, Bogotá, 1991.
- Sarmiento, Alfredo, Tovar, Luz Perla, Alam, Carmen, “*Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia*”, Bogotá, 2002.
- UNESCO, World Education Report 2000, *The right to education: towards education for all throughout life*. UNESCO, Publishing, 2000.
- Vélez, Carlos Eduardo, *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1996.



COMENTARIO AL ARTÍCULO DE ALFREDO SARMIENTO:

Educación básica para la “Otra Colombia”: Retos y propuestas

ALBERTO CASTRILLÓN*

El trabajo de Alfredo Sarmiento tiene el mérito inmenso de poner el dedo sobre una llaga dolorosamente abierta en el cuerpo de la nación colombiana, la cual se intenta cubrir inútilmente con la verborrea oficial y el contubernio con los mercenarios de la educación privada: Colombia no está preparada para asumir, ni de lejos, los retos que le impone la creciente y acelerada internacionalización de la economía, debido fundamentalmente a la precariedad de la educación que se imparte.

Algunos de los datos que menciona el autor producen escalofrío:

- El sector educativo, ni funcionando de manera completamente eficiente, estaría en condiciones de cubrir las necesidades de la población escolar: quedarían dos millones sin matricular.
- Colombia, en comparación con países de América Latina, padece un gran retraso en atención en primaria: su cobertura es inferior no sólo a la de países como Argentina, Chile y Uruguay -de alta cobertura- sino a la de México, Perú, Cuba, Ecuador, Bolivia y Paraguay.
- La atención en secundaria apenas supera la cobertura que ofrecen Paraguay y Ecuador.
- El sector rural tiene un retraso de más de 20 años en relación con el promedio nacional.
- La asistencia a la escuela de los más pobres ha disminuido con la crisis económica, inasistencia que aumenta con la edad por cuanto los jóvenes se ven obligados a abandonar el sistema escolar y tratar de conseguir trabajo.
- De cada 100 personas mayores de 15 años ocho son analfabetas.
- La repetición escolar alcanza el 13% y la deserción el 30%, siendo del 50% en el sector rural en el grado 5°.
- En las ciudades, apenas 45 niños de cada 100 que empiezan la primaria cul-

*Filósofo de la Universidad La Gran Colombia. Especialista en Historia Económica de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Desarrollo Económico en América Latina de la Universidad Internacional de Andalucía. Docente de la Universidad Externado de Colombia.

minan el bachillerato, bajando a sólo 16 en el caso del sector rural.

- En las pruebas del ICFES el promedio de alumnos con bajo rendimiento pasó del 38% en 1989 a más del 60% en 1999.
- De persistir estas tendencias se necesitarán al menos sesenta años para alcanzar los 12 años de escolaridad.

Puede que sea una situación coyuntural, pero ni siquiera queda el consuelo de decir que ha aumentado la cobertura, aunque sea a expensas de la calidad.

Con un índice de pobreza que alcanza al sesenta por ciento (60%)! de la población colombiana, más de la mitad del cual es miseria, el panorama de la educación colombiana es desolador, tanto más cuanto que, como lo menciona el autor, las posibilidades de escapar a la vorágine de la pobreza, transmitiéndola de padres a hijos, son escasas si no se consigue como mínimo la culminación de la secundaria.

Las soflamas de la «globalización» parecen encubrir el hecho de que la integración de los mercados reclama un inmenso esfuerzo en materia de educación en todos los niveles: “los niveles de ingreso y, en general, los niveles de vida de las comunidades nacionales serán una función

muy directa de los niveles de productividad económica y de productividad social media internacional, lo cual, a su vez, estará en el futuro creciente y fundamentalmente determinado por los niveles de educación de la población”¹.

Causa pasmo el entusiasmo del gobierno y de algunos empresarios cuando acuden unos y otros a las negociaciones del ALCA y del TLC con los Estados Unidos. No se entiende ni el entusiasmo ni la posición de los negociadores en el terreno de los derechos de propiedad intelectual, particularmente en el terreno de los medicamentos. Recuerdan- y mucho- al autor Martín González de Cellorigo quien escribió en 1600 un *Memorial* para llamar la atención de los hombres de su tiempo ante la crisis que se avecinaba y nadie parecería ver: «no parece sino que se han querido reducir estos Reinos a una República de hombres encantados que vivan fuera del orden natural”².

El encantamiento de los hombres públicos y de negocios les lleva a dejar de lado, cuando acuden a unas de sus hadas favoritas, conocer detenidamente a los tigres asiáticos, pues el éxito económico de países como Corea, Singapur, Malasia, Taiwán, actualmente China e India, está jalonado por inversiones colosales, soste-

1. Blanco, José. “Educación y globalización: La mejor inversión económica”. *Revista NEXOS*, mayo No. 161, 1991.

2. González de Cellorigo, Marín, “Memorial de la política necesaria y útil restauración a la república de España y estados de ella y del desempeño universal de estos reinos (1600)”. ICI, Antoni Bosch, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pp. 79

nidas a lo largo de décadas, en educación formal y técnica. No hablemos de la reforma agraria, escamoteada una y otra vez por políticos y terratenientes, grupos que usualmente están representados por las mismas personas. La mano de obra más calificada del mundo está en Singapur, justamente uno de los países que cuenta con los mejores índices de la tan manida competitividad. Singapur y Malasia deben tener el mayor promedio de Phd por cada 1.000.000 de habitantes.

India, que en la última década ha crecido a tasas en torno al 6% anual, ha visto reducirse la pobreza extrema desde un 34% a un 26%, lo cual parece corresponder muy bien con un aumento del índice de alfabetización desde un 59% a un 65%; mientras tanto, Colombia sufre a la par que un deterioro de su sistema de enseñanza, ha visto reducir su ingreso per cápita anual en cerca de 500 dólares.

La riqueza de una sociedad está determinada por la calidad y la eficiencia de su sector público. Educación, salud, infraestructura vial, portuaria, telecomunicaciones, etc., entre otros sectores fueron sostenidos o subvencionados por los gobiernos de esos países. En últimas, como lo señala Sarmiento, no importa quién preste directamente el servicio de la educación, pero sí es imperativo -y así lo prescribe la Constitución- que el Estado garantice el acceso a la misma a toda la población.

Hace varios años que ascensos en el escalafón de los maestros no se tienen en

cuenta debido, se aduce, a la penuria presupuestal. Los magros ingresos de los maestros son responsables en parte de la baja calidad de la educación, por cuanto éstos se ven obligados a desempeñar otras actividades no vinculadas con la educación -taxistas, tenderos - para poder compensar en algo la baja de sus ingresos. El deterioro de los salarios de los maestros puede obedecer a problemas presupuestales severos, pero más bien parece un plan perverso concebido para contar con una población que en la medida en que no dispone de las habilidades lingüísticas para la comprensión de textos, ni tampoco habilidades matemáticas esté compuesta, como dijera alguien cruelmente, de corderos para pastores indignos.

