

# COLOMBIA

## Equidad social y educación en los años '90

Elsa Castañeda Bernal  
con comentarios de Diego Villegas Navarro

Instituto Internacional  
de Planeamiento  
de la Educación



# Colombia

## Equidad social y educación en los años '90

Elsa Castañeda Bernal

Con comentarios de Diego Villegas Navarro



UNESCO: Instituto  
Internacional de  
Planeamiento  
de la Educación

IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires

**Elsa Castañeda Bernal**

Con comentarios de Diego Villegas Navarro

© Copyright UNESCO 2002  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris,  
Francia.

IIPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires  
Argentina

# Índice

|  |     |
|--|-----|
| Perfil del autor   | 5   |
| Prólogo<br><i>por Juan Carlos Tedesco</i>                    | 7   |
| Introducción   | 13  |
| 1. Antecedentes conceptuales                                 | 17  |
| 2. El contexto   | 25  |
| 3. ¿Cómo llegan los niños y los jóvenes a las escuelas?      | 51  |
| 4. ¿Cómo recibe la escuela a los niños y a los jóvenes?      | 73  |
| 5. ¿Cómo les va a los niños y a los jóvenes en las escuelas? | 97  |
| 6. Las políticas   | 111 |
| . Bibliografía   | 115 |
| Comentario<br><i>por Diego Villegas Navarro</i>              | 129 |
| Publicaciones y documentos del IIPE                          | 147 |
| Autoridades del IIPE   | 149 |



# ■ Perfil del autor

## **Elsa Castañeda Bernal**

Psicóloga y pedagoga. Es Magistra en Investigación y Tecnología Educativa. Directora de la línea de investigación en juventud de la Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Psicología Social y Comunitaria. Investigadora, consultora en el área de educación de la UNESCO y el Banco Mundial en Colombia, América Latina y África. Ha publicado varios estudios y ensayos sobre cultura escolar, jóvenes, innovaciones educativas y maestros. Actualmente coordina para Colombia el Proyecto de Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar IIEE y la constitución de la Red Latinoamericana de Innovaciones Educativas INNOVEMOS, a través de la Fundación Antonio Restrepo Barco.

## **Diego Villegas Navarro**

Sociólogo con experiencia en gerencia, administración, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales, planificación participativa y en Cooperación internacional. Actualmente Subdirector de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. Ha sido asesor técnico principal para Colombia de la Oficina Internacional del Trabajo OIT, Director del Programa Servicios Integrados para Jóvenes financiado por el Banco mundial y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.



# Prólogo

La década del 90 fue un período de grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales para todos los países de América Latina. Los dos factores que dinamizaron estos procesos fueron el retorno a la democracia y la modernización productiva, basada esta última en la apertura de los mercados hacia formas acordes con las tendencias globalizadoras.

Si bien a principios de esa década se pudieron apreciar resultados positivos en la situación económica y social de los países, el saldo final del decenio es sumamente preocupante. Las economías son cada vez más inestables y vulnerables, los Estados tienen serios problemas de financiamiento, hay un creciente desencanto de la población respecto a las democracias y un debilitamiento de los mecanismos de representación política, en tanto los mercados de trabajo se muestran más restrictivos y excluyentes. Desde el punto de vista social, se produjo un fuerte incremento de la inequidad en la distribución de la riqueza, y los procesos de fragmentación social se profundizaron, consolidando la presencia de sectores de la comunidad signados por la exclusión.

Es importante destacar que aún en este escenario adverso la región puede mostrar saldos positivos en materia de educación. Fue la década de las reformas educativas, lo cual significó un momento de profundos debates en torno a la cuestión, hecho que se tradujo además en un reposicionamiento de la educación en la agenda pública, y la puesta en práctica de nuevas propuestas tanto de gestión como pedagógicas. Si bien aún se discute si estas reformas se tradujeron en mejoras en la calidad de la educación, es innegable el hecho de que fue una década de gran expansión de los sistemas educativos en términos de matrícula y cobertura, llevando a que varios países consoliden la meta de acceso universal a la educación básica, y se amplíe significativamente el acceso a la educación inicial y media.

Sin dudas estos avances van conformando una base necesaria ante cualquier estrategia de desarrollo social en la región. No es posible construir una sociedad integrada sobre una distribución inequitativa del conocimiento, y las acciones que tienden hacia la universalización en el acceso a la educación aparecen como una condición necesaria en el camino hacia formas más justas de integración social.



Ahora bien, en los inicios de esta nueva década aparecen señales que permiten instalar la hipótesis de que, si no se modifican los patrones de desarrollo social, se estaría llegando a un techo en estos procesos de expansión de la educación. Además de una reducción en el ritmo de crecimiento de las tasas de cobertura y la matrícula en los diversos niveles de la educación, se pone cada vez más en evidencia que el nuevo escenario social que se va conformando representa un serio obstáculo para profundizar en estrategias que promueven el acceso universal a la educación. La expansión del desempleo o de formas precarias o informales de integración al mercado de trabajo, el empobrecimiento de la población, nuevas formas de configuración y dinámica de las familias, y la diversificación cultural que acompaña a la fragmentación social, entre otros, son factores que dificultan el acceso de un número creciente de niños y adolescentes a la educación formal.

La realidad latinoamericana nos confronta con la necesidad de indagar respecto a cuál es el mínimo de equidad necesario para poder educar. En la medida en que la concentración de la riqueza y fragmentación social conforman escenarios en los cuales no se puede garantizar las condiciones mínimas que hacen posible el proceso educativo, la noción de educabilidad adquiere especial relevancia. La misma apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que permiten que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, y a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos.

En este contexto, el análisis de la relación entre educación y equidad adquiere mayor complejidad. Al mismo tiempo que la educación está en la base del desarrollo equitativo, la educación requiere de una base de equidad para poder desarrollarse. La multiplicidad de factores que intervienen en la conformación del nuevo escenario social nos confronta con la necesidad de superar la visión sectorial de lo educativo, que aparece como escindido de lo social y como su condición de posibilidad, hacia una concepción que parta de entender a la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social.

Estamos en momentos de gran incertidumbre. No sólo es difícil predecir la situación de los países de la región en el corto o mediano plazo, sino que también es sumamente complejo dar cuenta del presente. Un elemento que

caracteriza a estas nuevas sociedades que se van conformando en la región es su carácter indescifrable, y los problemas asociados al fracaso escolar y a los límites de la expansión educativa están atravesados por esta opacidad.

El IPE - UNESCO Buenos Aires inició, con el financiamiento de la Fundación Ford, una línea de investigaciones orientadas a profundizar en la relación entre educación y equidad en el nuevo escenario social. En el marco de este proyecto, está realizando una serie de estudios en Argentina, Chile, Colombia y Perú, con el propósito de avanzar hacia la consolidación de una agenda de investigaciones que permita abordar el problema de la educabilidad de los niños y adolescentes de la región, identificar los procesos micro y macro sociales que están en la base de los problemas del fracaso escolar, y proveer de recomendaciones y herramientas para la acción política.

El punto de partida de este proyecto fue la elaboración de un estado del arte en cada uno de los cuatro países mencionados, orientados a rescatar los antecedentes que pudiera haber sobre el problema de la educabilidad, así como también aquellos aspectos que permitan avanzar hacia un diagnóstico más acabado de la situación social y educativa.

Estas búsquedas estuvieron estructuradas en torno a algunas preguntas que operaban como guía de trabajo. En primer lugar, qué antecedentes podemos encontrar en cada país sobre la idea de educabilidad; en segundo lugar, rescatar todos aquellos estudios que aporten a un mayor conocimiento de las condiciones en que viven los niños y adolescentes, y con qué recursos enfrentan el desafío de aprender. En tercer lugar, cómo la escuela recibe a estos niños y adolescentes, qué propuestas les ofrece, en qué medida está actuando en concordancia con sus recursos y necesidades. En cuarto lugar, cuán exitosa es la trayectoria de estos niños y adolescentes en la escuela. Por último, se incorporó en la búsqueda la identificación de aquellas políticas orientadas a mejorar las condiciones sociales, y que se traducen en mejores condiciones de educabilidad para niños y adolescentes.

Una lectura comparativa de los trabajos elaborados en cada uno de los países permite identificar ciertos aspectos que son comunes a todos. Así, la inequidad en el acceso a la educación, la creciente diversidad en los perfiles sociales y culturales de los alumnos, o las dificultades de la escuela frente a los problemas típicos de la adolescencia, como lo son por ejemplo las adicciones o la violencia.

Pero además los trabajos muestran las particularidades de cada uno de los países estudiados. El estudio sobre Colombia, que aquí se presenta, permite ver de qué modo la violencia armada presente en la cotidianidad de todos los colombianos hace obstáculo a las posibilidades de garantizar educación de calidad para todos. El caso de Argentina, cuyo estudio estuvo a cargo de María del Carmen Feijoo, da cuenta de los desafíos que representa para la educación un escenario de crisis económica y social signado por el empobrecimiento de una gran mayoría de la población. El trabajo que realizó Manuel Bello sobre Perú Muestra de modo especial la complejidad de los procesos de socialización y educación de niños y adolescentes provenientes de los sectores rurales y de las comunidades indígenas. Por último, el estudio de Luis Navarro Navarro sobre Chile destaca la tensión de una sociedad que muestra tendencias favorables en sus indicadores económicos y sociales, al mismo tiempo que enfrenta la amenaza del debilitamiento del espacio público y colectivo como efecto de la creciente individuación de los sujetos y la jerarquización de la privado.

Por último, un factor común en todos los estudios es la puesta en evidencia de la escasa producción de investigaciones que permitan un conocimiento acabado de los procesos asociados a los problemas del fracaso escolar, especialmente aquellos que hacen a los aspectos culturales, o los que devienen de las nuevas formas de fragmentación y exclusión social.

Otro producto de esta investigación es un documento próximo a publicarse que elaboré con Néstor López, quien además tuvo a cargo la coordinación general del proyecto. En el mismo se avanza en la elaboración de un encuadre conceptual para abordar el problema de la educabilidad, concepto central en este estudio.

En el mes de abril de 2002 se realizó en la ciudad del Lima un seminario en el cual se discutieron todos los trabajos con expertos peruanos en temas educativos y con invitados especiales de los países que forman parte de esta investigación. En dicho seminario se contó con la presencia de comentaristas especialmente convocados para cada uno de los estudios. El trabajo que aquí se presenta de Elsa Castañeda Bernal va acompañado por el comentario que preparó para dicho seminario Diego Villegas Navarro.

Quiero finalizar esta presentación agradeciendo el apoyo que nos brindara el Programa de Educación y Medios de la Oficina de la Fundación Ford

para el Area Andina y el Cono Sur, a Foro Educativo, institución peruana que aceptó el desafío de organizar el seminario realizado en Lima, y a todos aquellos que participaron del aquel encuentro por sus valiosos aportes.

**Juan Carlos Tedesco**  
Director  
IIPE - UNESCO Buenos Aires



# Introducción

**Elsa Castañeda Bernal<sup>1</sup>**

Durante los últimos 15 años, estudios nacionales e internacionales muestran a Colombia como uno de los países de la región con mayores avances en materia educativa. Hasta 1997 el cambio más fuerte fue el aumento en la escolarización de niños y jóvenes<sup>2</sup>: en 1985, 52 de cada 100 personas en edad escolar asistían a algún establecimiento educativo. En 1997 lo hacían 72 de cada 100. A partir de esta fecha la matrícula combinada cae en dos puntos, de manera tal que en 1999, de cada 100 niños y jóvenes, 70 recibían educación.

No obstante los logros educativos alcanzados en el país, éstos no son homogéneos, como tampoco lo son las condiciones de vida social, económica y cultural de la gran mayoría de sus habitantes. La inequidad es tal que en los últimos 10 años las desigualdades sociales se han agudizado, a tal punto que al iniciar la década de 1990 la relación entre el 10% más rico del país y el 10% más pobre era de 40 a 1, mientras que para el 2001 se calcula que fue de 80 a 1 (Sarmiento, 2001). No se puede entonces desconocer la desigualdad y desventaja social que enfrenta la población más vulnerable<sup>3</sup> y los grupos excluidos tradicionalmente de las esferas del poder económico y político. Hay suficientes evidencias que muestran a la sociedad colombiana como cerrada y selectiva, sin aversión a la inequidad ni a la pobreza, lo cual produce discriminación y baja cohesión social (DNP–Misión Social–PNUD, 2001)

Los esfuerzos realizados en Colombia para avanzar de modo significativo en la universalización de la educación básica, incorporando el mejoramiento de la calidad como elemento fundamental para asegurar iguales oportunidades educativas a los más pobres e incluir a los excluidos, son parte de los planes de desarrollo y de los lineamientos de política de los gobiernos de la

1. Con la colaboración de Claudia Milena Díaz

2. Medida en términos de la tasa de matrícula combinada de los tres niveles (primaria, secundaria, superior).

3. Según el informe de Desarrollo Humano Colombia 2000, los grupos vulnerables o población con debilidad manifiesta son: las mujeres, los ancianos indigentes, la población negra, los indígenas, los indigentes habitantes de la calle y los desplazados.

década de los años noventa. Estrategias encaminadas a elevar la cobertura de la educación básica combinadas con programas orientados a mejorar la calidad, tales como la descentralización y la autonomía escolar; fortalecimiento de la gestión institucional; acciones focalizadas de programas hacia los grupos con más bajos logros educativos; ampliación de las jornadas escolares; provisión de textos y materiales de aprendizaje; reestructuración de la formación inicial y continuada de los maestros; impulso a la investigación, desarrollo y transferencia de productos y procesos pedagógicos de calidad para ser usados masivamente; aumentos significativos del gasto en educación preescolar, primaria y secundaria y nuevos modelos de asignación de recursos en relación con la eficiencia y la calidad, son algunas de las medidas adoptadas para resolver problemas de equidad en la distribución de las oportunidades educativas tanto en el acceso como en la permanencia de estudiantes de escasos recursos. Sin embargo, muchas de estas acciones han demostrado ser meros paliativos a los problemas de pobreza y exclusión social. La desigualdad por efecto de las diferencias en calidad y cantidad de educación aún persisten, ahondando las diferencias entre los niños y los jóvenes hombres y mujeres de los estratos de menores ingresos y del campo.

Asimismo, una mirada analítica sobre la situación permite comprender que muchos de los problemas de equidad en el acceso y permanencia de estudiantes de escasos recursos en la educación básica se relacionan con factores ajenos a la escuela, y, por lo tanto, escapan al campo de acción de las políticas del sector educativo. Entre estos factores se encuentran la capacidad económica de los hogares, la composición y la dinámica de las familias, la educación de los padres, el clima cultural y educativo del hogar, las nuevas formas de vivir la niñez, la emergencia de las culturas juveniles y la vulnerabilidad a la que están expuestos cotidianamente los niños, los jóvenes y sus familias: violencia, delincuencia, prostitución, consumo y tráfico de sustancias psicoactivas, etc. En su conjunto, estos factores, que configuran las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes, se definen como variables asociadas con el origen social de los alumnos y con las bases materiales que deben proveer las familias para que ellos lleguen a la escuela en condiciones de aprender y cumplir con sus obligaciones escolares (IIPE-Unesco, 2000: 4)

Desde esta perspectiva, nuestro estudio recoge algunos antecedentes conceptuales sobre las nociones de desarrollo y desigualdad social, pobreza, equidad y educabilidad y, a partir de la descripción y el análisis del contex-

to económico, social, político y cultural del país durante la última década, indaga sobre las tensiones entre las condiciones en que llegan los niños y los jóvenes a las escuelas de educación básica, las formas cómo las escuelas los reciben, los resultados que se producen en términos de equidad en el acceso, permanencia y resultados educativos, y la capacidad y límites de las políticas sociales del país para enfrentar estas tensiones.

La complejidad será el alma de la investigación. Para ello se enfocará el Estado del Arte desde una perspectiva sistémica que intenta plantear la compleja articulación entre economía política, ordenamiento constitucional, políticas públicas y desarrollo social y humano, como marco de referencia para responder a la pregunta: ¿cuánta equidad hace falta para poder educar con calidad?





# 1. Antecedentes conceptuales

Abordar el tema de la educación, las reformas y la equidad, implica necesariamente estar al tanto de las transformaciones en las dinámicas sociales, de los cambios en la dimensión institucional, y comprender las maneras como se tejen las relaciones sociales en la actualidad.

En cuanto a las transformaciones en las dinámicas sociales, podrían mencionarse los fenómenos sociales y culturales ocurridos a nivel mundial como producto del agotamiento del modelo modernizador: globalización de la economía y mundialización de la cultura, transformaciones en el mundo del trabajo, rupturas en los mecanismos de integración social, pobreza<sup>4</sup> y exclusión de una gran masa de la población mundial.

Con relación a los cambios en la dimensión institucional y las maneras como se tejen las relaciones sociales, se hace necesario analizar las transformaciones en los procesos de socialización, el lugar que ocupa el sujeto en dichas transformaciones, la revalorización de la vida cotidiana, y el «sin sentido» ante el futuro (Zaky, 1999), así como el surgimiento de una multiplicidad de discursos, sensibilidades, éticas y estéticas; de ritmos, velocidades e intensidades para ver y asumir la vida; de formas para interactuar consigo mismo y con los otros, las cuales, si bien afectan a la totalidad de

4. Según el Banco Mundial (2001: 3), "De un total de 6.000 millones de habitantes, 2.800 millones –casi la mitad– viven con menos de US\$ 2 diarios, y 1.200 millones –una quinta parte– con menos de US\$ 1 al día; el 44% de este grupo se encuentra en Asia meridional. En los países ricos, los niños que no llegan a cumplir los 5 años son menos de uno de cada 100, mientras que en los países más pobres una quinta parte de los niños no alcanza esa edad. Asimismo, mientras que en los países más ricos el 5% de todos los niños menores de 5 años sufre mal nutrición, en las naciones pobres la proporción es de hasta el 50%. (...) el ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres; esta brecha se ha duplicado en los últimos 40 años. Además, la experiencia en las distintas partes del mundo ha sido muy diversa. En Asia oriental el número de personas que vivían con menos de US\$ 1 al día bajó de unos 420 millones a alrededor de 280 millones entre 1987 y 1999, a pesar de los reveses sufridos por la crisis financiera. En cambio, en América Latina, Asia Meridional y África del sur del Sahara el número de personas pobres no ha dejado de aumentar. Y en las naciones de Europa y Asia Central, que están en la etapa de transición hacia economías de mercado, el número de personas que viven con menos de US\$ 1 diario se ha multiplicado por 20".

la población, se hacen visibles en las maneras como las nuevas generaciones construyen sus identidades individuales y colectivas.

Al respecto, la pérdida del poder socializador de instituciones tradicionales –la familia, la escuela y la iglesia–, y su desplazamiento hacia otros escenarios sociales y culturales como los grupos de pares, la calle, los medios de comunicación y, en general, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, son un hecho. Asimismo, lo son las variaciones que puede haber sufrido el lugar que ocupa el sujeto en los cambios de la dimensión institucional y en la dinámica social, que tienen que ver fundamentalmente con la idea de que las sociedades y las instituciones son básicamente construcciones sociales y, por tanto, no hay nada natural e incambiable en ellas o que escape a los efectos de la acción humana.

El conjunto de estas transformaciones, denominadas por algunos autores como "nuevo capitalismo" (Boltansky y Chiapello, 1999) o "Imperio" (Hardt y Negri, 2000)<sup>5</sup>, condicionan las formas de relacionamiento entre las sociedades y su estructuración, a la vez que generan nuevos ordenadores sociales que desestructuran y modifican las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, produciendo en medio de la opulencia una gran pobreza tanto al interior de las naciones cuanto entre ellas mismas.

En estos reordenamientos, la pobreza y la exclusión toman dimensiones diferentes de las entendidas tradicionalmente por las ciencias sociales y los diseñadores de política social y económica. Por una parte, la pobreza es concebida como la privación de las capacidades básicas<sup>6</sup> que impiden el pleno potencial humano y no meramente como la falta de ingresos (Sen, 1999). Asimismo:

"la exclusión no designa una categoría social precisa, sino una situación compartida de diversos grados, en la medida en que no es necesario acumular todas las desventajas para sentirse excluido" (Dubet y Martuccelli, 1999: 174).

5. Para estos autores, hemos experimentado a lo largo del siglo pasado el tránsito de la modernidad a la posmodernidad, y en efecto, el tránsito del imperialismo al imperio. Esto significa que se está generando un proceso de construcción de un nuevo orden social de carácter paradigmático en tanto imperial.

6. Se entiende por capacidades básicas las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora.

La pobreza y la exclusión, entonces, no necesariamente tienen un carácter económico, ni afectan exclusivamente a una clase social. Quizás fuera más preciso hablar de exclusión de los beneficios y posibilidades de alcanzar y disfrutar ciertos bienes sociales que no sólo incluyen la privación material sino también un bajo nivel de instrucción y de salud que, si están acompañados de la privación de los bienes materiales, hacen a los conglomerados humanos y a los individuos más vulnerables a los riesgos psicosociales y naturales, a la falta de representatividad y a la participación política, social y cultural. Desde esta perspectiva, la noción de desarrollo también toma otros sentidos en tanto se vincula a la noción de libertad, que para Sen (1999) significaría la ampliación de aquellas capacidades que las personas tienen posibilidad de valorar, donde:

”la libertad es, simultáneamente fin y meta del desarrollo”.

Siguiendo a Sen (1999: 16):

”Si el punto de partida es la identificación de la libertad como el objeto principal del desarrollo, el objetivo del análisis de la política económica y social es el establecimiento de los nexos empíricos que hacen que el punto de vista de la libertad sea coherente y convincente como perspectiva que guía el proceso de desarrollo. [...] Por tanto es necesario realizar un análisis integrado de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas en las que interviene toda una variedad de instituciones, así como muchas agencias interactivas”,

que, para el presente estudio, se traduciría en la necesidad de comprender las relaciones entre la educación, la equidad y los modelos de crecimiento económico que subyacen a los lineamientos de política nacionales e internacionales.

Así, la educación no es sólo un gasto social que el Estado hace en los más pobres, es también un elemento estratégico para el desarrollo humano sostenible en cuanto se trata de una inversión socialmente rentable y una garantía de acceso equitativo. No obstante, si la educación no está acompañada de políticas más integrales y focalizadas, por ejemplo, de políticas de redistribución del ingreso, de empleo, de salud y, en general, de mejoras de las condiciones materiales políticas y culturales para que las familias más

pobres puedan comprar más y mejores servicios educativos, el efecto de la educación como mecanismo de equidad se debilita y, más bien, tiende a mantener la inequidad.

Para Sarmiento Gómez (1999: 185):

”la educación dejó de ser tema de especialistas, para convertirse en punto obligado cuando se trata de analizar la competitividad y el crecimiento económico”.

Pero, en la realidad, nadie más extraño a las decisiones que se toman en este sentido que el sector educativo. Al respecto, Tedesco (2001: 13) afirma que:

”existe un gran debate cuando se analiza el desarrollo del mercado de trabajo; si bien una sociedad con altos niveles de escolarización es condición de posibilidad para la puesta en marcha de un sistema productivo con posiciones laborales de alta competitividad, los factores que permiten un desarrollo económico y social sobre esta base son totalmente ajenos al campo de las políticas educativas”.

El papel de la educación no se reduce entonces a asuntos ni a decisiones meramente sectoriales, más cuando se afirma que, para Colombia:

”bajo sus tendencias actuales, la educación actuaría más bien como un cuello de botella: la expansión cuantitativa se está deteniendo y los problemas de calidad son bastante serios. Por eso, a medio camino entre lo posible y lo deseable, la prospectiva habrá de considerar cuatro cuestiones apremiantes:

- ¿Cómo inculcar las destrezas que exigen la revolución tecnológica y la globalización, tanto en la educación básica como en la formación técnica?
- Adolescentes y jóvenes urbanos: ¿qué hacer con ellos, si desertan del sistema educativo, si la jornada escolar es tan corta, si el colegio está tan lejos de su cultura, si no tienen o no sienten futuro laboral ni afiliaciones emocionales?
- Ciencia y tecnología ante el desafío conjunto de la revolución del

saber, la competitividad global, la desregulación, la crisis fiscal y las redes virtuales.

- Formación de la elite para la "inteligencia social", en el sentido que la define Stevan Dedijer (1980): habilidad organizativa de un país para adaptarse a un mundo que cambia rápidamente, combinando la adquisición, evaluación y uso de información con actividades y operaciones planeadas en consecuencia" (Gómez Buendía, 1999: 37).

## Educación, equidad y educabilidad

El concepto de "educabilidad" en Colombia ha estado asociado a los programas de educación especial y, también, al campo de la investigación sobre los saberes pedagógicos y didácticos.

Si bien en los programas de "educación especial" no existe una definición del significado exacto de "educabilidad", por la naturaleza misma de esta modalidad educativa el término está asociado a las potencialidades y limitaciones que pueden tener los niños, los jóvenes y en general las personas con limitaciones físicas, intelectuales, mentales y afectivas, de ser "educables" o "entrenables". El substrato teórico en el cual se basan estas nociones está relacionado principalmente con factores de carácter biológico, vinculados al concepto de desarrollo de la psicología evolutiva clásica y a las nociones de normalidad/anormalidad.

Con relación al campo de la investigación sobre los saberes pedagógicos y didácticos, dos son las menciones a la noción de educabilidad. De una parte se vincula educabilidad con enseñabilidad, entendidas como los ejes de la práctica pedagógica docente. Para Henao Wilches (2000: 22):

"la formación encuentra en la pedagogía el campo del conocimiento que aglutina los grandes desarrollos sobre la enseñabilidad y educabilidad del ser humano como soporte de la práctica pedagógica del docente".

De otra parte, para Gallego y Pérez (1998) las interacciones entre aprendibilidad, enseñabilidad, educabilidad, aprender, enseñar y educarse configuran un campo nuevo de investigación. Por tanto, proponen:

”construir un discurso donde ninguno de estos conceptos tenga privilegios sobre los otros, ya que configuran una estructura en la cual todos se codefinen, son inseparables y, por tanto, no pueden ser planteados desde la lógica cartesiana y mecanista”.

Para dichos autores:

”la educabilidad es una construcción que cada educando y educanda elabora desde los presupuestos de sus proyectos éticos de vida, de forma que si deciden educarse en términos de pertenencia crítica a unos ordenamientos, esa decisión obedece a una elaboración de sentido que procede por reconstrucción y construcción de nuevos significados, de formas de significar y de actuar, vía un aprendizaje total.” (p. 88)

Desde esta perspectiva, se avanza y se enriquece la noción de educabilidad en la medida en que se desplaza el concepto del terreno de lo biológico y evolutivo hacia la construcción de las subjetividades y producciones de sentido que tanto los docentes cuanto los alumnos le asignan al aprendizaje, a la enseñanza, al educar y al aprender, en el contexto de la pedagogía y su preocupación por producir conocimientos que respondan a las necesidades cambiantes en la formación del ser humano. Pero, ¿qué pasa con la construcción de las subjetividades, cuando la equidad en el acceso, la permanencia y los resultados de la educación de los niños y los jóvenes hombres y mujeres, está deteriorándose cada vez más, cuando las evidencias muestran que esto no sólo depende de aspectos relacionados con las funciones asignadas tradicionalmente a la escuela y al sector educativo sino que cada vez más se relacionan con aspectos de carácter social, económico y cultural que la escuela no sabe cómo enfrentar o que escapan a su actuar?

Al respecto, Tedesco (2001) afirma que:

”es preciso reconocer que muchos de los problemas de equidad en el acceso, la permanencia o los resultados de la educación se relacionan con factores ajenos a la escuela, y que escapan al campo de acción de la política educacional. Entre ellos se encuentran la capacidad económica de los hogares, la composición y la dinámica de las familias, la educación de los padres, el clima cultural y educativo del hogar, etc. En su conjunto, estos factores, que configuran las condiciones de educabilidad de los

niños y adolescentes, se definen como variables asociadas con el origen social de los alumnos y con las bases materiales que deben proveer las familias para que ellos lleguen a la escuela en condiciones de aprender y cumplir con sus obligaciones escolares”.

Así, la noción de educabilidad se complejiza y toma el carácter de “condición”<sup>7</sup>, en la medida en que atraviesa de manera integral y es una constante en las instancias humanas, sociales y culturales necesarias para el diseño de una política social.

Por otra parte, y vinculados a los conceptos de equidad y calidad de la educación, durante la década de los años noventa surgen a nivel mundial los movimientos en favor de la eficacia escolar y mejora de la escuela<sup>8</sup>. Algunos autores hacen explícita esta relación (Muñoz-Repiso y col., 2000), cuando afirman que la investigación sobre eficacia escolar ha estudiado la calidad y la equidad del funcionamiento de las escuelas para determinar por qué algunas escuelas son más eficaces que otras en la consecución de los resultados positivos, asumiendo que:

“una escuela es eficaz si promueve el progreso de todos los alumnos más allá de lo que sería esperado considerando su rendimiento inicial y su historial, si asegura que cada alumno alcanza el mayor nivel posible y si mejora todos los aspectos del rendimiento y el desarrollo de los alumnos” (Stoll y Wikeley, 1998).

En esta línea, diferentes investigaciones internacionales han demostrado que, en ciertas escuelas, alumnos de unos grupos tienen un rendimiento superior a los de otros, bien sea los chicos respecto de las chicas (Nuttall, 1989), los de situación socioeconómica alta respecto de los de baja (Sammons, Nuttall y Cuttance, 1993), o los de un grupo étnico o cultural mayoritario respecto al minoritario (Brandsma y Kruver, 1989). Igualmente, se ha demostrado que algunos departamentos de centros de secundaria son más eficaces que otros

7. Entendida a la manera de Lyotard, como un estado o situación que posibilita algo.

8. El movimiento de mejora de la escuela –denominado así en la tradición anglosajona–, propone un desplazamiento del estudio del cambio escolar como fenómeno, hacia la comprensión de los procesos que desarrollan las escuelas que ponen en marcha estrategias de cambio para optimizar su calidad. Dicho enfoque concibe el proceso de cambio y mejora de la escuela de manera no lineal, constituido por diferentes fases que interactúan entre sí. En consecuencia, el tipo de conocimiento que genera es un conocimiento práctico, menos sujeto al rigor de los estándares estadísticos y más orientado hacia las metodologías de corte cualitativo.



en la promoción de mejores resultados en los exámenes (Sammons, Mortimore y Thomas, 1996), y que algunos docentes enseñan mejor que otros (Creemers, 1994; Hill y Rowe, 1996; Scheerens y Bosker, 1997).

Esta manera particular de comprender la equidad –como el poder compensatorio de la escuela sobre las diferencias relacionadas con la clase social, género, diferencias étnicas y conocimientos previos de los alumnos–, así como los hallazgos de las investigaciones sobre eficacia escolar, ratifican que las variables asociadas a la situación social, cultural y económica de los alumnos son determinantes en el momento de abordar la equidad en el acceso, la permanencia y los resultados educativos.

No obstante los valiosos aportes de los movimientos de mejora y eficacia escolar, el asunto de la calidad y la equidad no puede quedarse sólo en los resultados, en establecer que la situación social, cultural y económica de los alumnos son variables asociadas al desarrollo integral de todos y cada uno de los alumnos, y menos aún pensar que la escuela por sí sola puede compensar las diferencias. Más bien sería necesario proponer líneas de investigación e intervención orientadas a la formulación de políticas sociales que puedan indagar en las condiciones en que entran los niños a las escuelas, para responder así a la pregunta: ¿qué niveles básicos de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades?

Planteada de esta manera, la noción de educabilidad es bastante útil, en cuanto incorpora elementos políticos, económicos y culturales que posibilitan una visión más amplia e integral de la educación, vinculada a una política social y no a una política sectorial como hasta ahora ocurre.

## 2. El contexto

Colombia inicia la década de los años noventa con grandes expectativas de desarrollo social y humano. Los cambios estructurales positivos expresados en la Constitución del 91, las reformas del Estado y la apertura económica auguraban esperanzas en la aceleración del desarrollo socioeconómico, político y cultural del país. No obstante, en el transcurso de la década los males estructurales de la nación persistieron, se agudizó la crisis económica, aumentó la corrupción, se debilitó la gobernabilidad y la fuerza del conflicto armado y la violencia crecieron sin precedentes. En la actualidad el país se encuentra desestructurado, hay pérdida de confianza, aumenta la incertidumbre y la crisis afecta a todas las esferas sociales<sup>9</sup>.

Aunque las causas de esta situación son múltiples y complejas, muchos coinciden en afirmar que los dos problemas actuales más graves del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio (Presidencia de la República–DNP, 1999: 3).

En tal sentido, para la descripción y el análisis del contexto colombiano se enfatizará en las tendencias demográficas y en la situación social, económica, política y cultural del país, donde el fenómeno de la violencia está asociado como producto pero también como productor de lo que se ilustra tanto en las tendencias cuanto en cada una de las situaciones mencionadas.

Si bien tanto las tendencias demográficas como la situación social, económica, política y cultural forman parte de un todo, aquí se tomarán como organizadores de la información disponible sobre el país. Así, las tendencias demográficas y la situación social y económica tendrán un énfasis descriptivo, mientras que el análisis de la situación política y cultural requerirá un carácter más comprensivo sobre la Colombia de hoy.

Conviene destacar que una mirada integral de la realidad colombiana actual no puede dejar de lado el fenómeno de la violencia y sus implicaciones

9. El concepto *societal* comprende, por una parte, la esfera de la política social (la organización de los servicios sociales y la redistribución de riqueza e ingresos) y, por otra, todos los puntos del ciclo de reproducción de la vida social (producción, distribución, consumo, acumulación) sobre los que se estructura la sociedad (Sarmiento, 1999: 92).

sociales, políticas, económicas y culturales. La violencia, más que un problema coyuntural, se constituye en un eje permanente de la historia del país.

”En Colombia, la guerra acompaña sin descanso a la historia, desde hace cinco siglos, a partir de la invasión española y el consecuente genocidio sobre la población aborigen, la trata de esclavos y la explotación de sus riquezas. El espíritu de la conquista, el exterminio de poblaciones, la explotación, la injusticia y la exclusión, por parte de élites nacionales y extranjeras, no cesan. Ahora, la polarización ideológica y de intereses atraviesa todos los estratos sociales. Los conflictos social y político toman expresiones cada vez más violentas y complejas” (Sarmiento Anzola, 2001).

## **Tendencias demográficas y ordenamiento territorial**

En el año 2000 Colombia contaba con una población de 42.3 millones de habitantes, distribuida territorialmente en 32 departamentos y 1.096 municipios. Las mujeres continúan representando un poco más de la mitad (50.6%) del total de población y la tasa de crecimiento para el período 1995-2000 se mantenía en 1.8% por año.

Para el año 2000, el 71% de la población colombiana residía en centros urbanos: el 44% habitaba en ciudades de más de 250.000 habitantes; el 33% en centros urbanos de 500.000 y más habitantes y el 23% se concentraba en las cuatro ciudades de más de un millón de habitantes. Esta distribución podrá presentar una estructura muy diferente cuando se haga un nuevo censo de población por la repercusión del conflicto armado como fuerza expulsora del campo a la ciudad. En tal sentido, la creciente concentración de población en áreas urbanas es explicada por la migración rural-urbana.<sup>10</sup>

10. Aunque Colombia se ha caracterizado por las migraciones internas, en los últimos dos años un alto número de personas han migrado al extranjero. Se calcula que cerca de 2 millones de personas salieron del país entre 1995 y 2001, y aunque no se dispone de información exacta sobre las características de esta población migrante, se estima que una buena proporción es población altamente calificada. Los efectos de esta pérdida de recursos calificados se verán en el mediano y largo plazo, cuando el país entre de nuevo en alta productividad y requiera de recursos humanos de similar calidad... *(Continúa en la página siguiente)*

Entre 1993 y 1999 el ritmo de crecimiento en el sector urbano decreció por año de 25.4 a 23.2 por mil habitantes, mientras que en el rural se mantuvo en 7.1 por mil (DNP, Pág. Web).

Con relación al género y la edad, una de cada cinco mujeres es adolescente y la proporción de jóvenes de 15 a 19 años sobre el total de mujeres en edad reproductiva es de 17.6%. De 1995 al 2000 se mantienen las tendencias a la disminución de la proporción de menores de 19 años y aumento de la población adulta y mayor de 65 años. El grupo de 15 a 64 años aumenta de 61% a 62.6% y el de mayores de 65 años pasa de 4.5% a 4.7%, lo cual implica una pequeña reducción en el índice de dependencia económica y un incremento de la población en edad de trabajar. A comienzos de la década de 1990 el grupo de 15 a 59 años alcanzaba 20 millones, cifra que se incrementó a 26 millones al final del período (DANE, 1998).

La tasa bruta de mortalidad para el 2000 se estimaba en 5.8 por mil (DANE, 1998). En los cambios se debe reconocer que la violencia en hombres de 20 a 40 años ha reemplazado el lugar que ocupaban otras causas (accidentes cerebrovasculares y enfermedades cardíacas). Esto ha inducido un aumento en el diferencial de esperanza de vida. En 1975-80, la diferencia era de 4.5 años y en 1995-2000 fue de 7 años a favor de las mujeres. Se esperan desequilibrios de todo tipo en la población: demográfico (índice de masculinidad), social (generaciones perdidas, estructuras familiares diferentes) y económico (tasas de dependencia). En tal sentido, se estima que los hombres colombianos han perdido entre tres y cuatro años de vida en promedio (DNP, Misión Social, PNUD, 1999).

... (Continuación de la página anterior) Asimismo, las migraciones internas están fuertemente asociadas al fenómeno del desplazamiento. Aunque existen diferencias en las cifras sobre desplazados, los datos disponibles provienen del registro de personas que exigen el cumplimiento de sus derechos humanos (Registro de la Red de Solidaridad) y de encuestas realizadas por grupos religiosos y el gobierno (Conferencia Episcopal de Colombia o Alcaldía de Bogotá). Todas las fuentes consultadas señalan una tendencia creciente en el número de desplazados para el año 2001. La Red de solidaridad reporta 28.851 nuevos desplazados en el primer trimestre del 2001, cifra cercana a la reportada por el CICR para el mismo período. La ONG CODHES los estima en 95.000, muy lejos de los 57.000 desplazados para el mismo período consignados en el año 2000. Sobre esta tendencia, el grupo temático del SNU sobre desplazamiento estima que durante el año 2001 las cifras sobre nuevos desplazados variarán entre un rango de 125.000 oficialmente reconocidos por la Red y 300.000, según estimaciones de CODHES (UNFPA/FNUAP, 2000: 3).

## Situación Económica

A comienzos del decenio de 1990, Colombia abrió las puertas a los capitales internacionales y liberó su comercio. Hasta mediados de la década se mantuvo el crecimiento en 4.1%, con una ocupación creciente, desempleo decreciente y disminución del sector informal en áreas urbanas. En 1996 la economía empezó a mostrar rasgos de desaceleración y el crecimiento económico cayó a 2.1%. En 1999 Colombia experimentó la depresión más grave del siglo XX, con una caída del producto interno bruto de -4.8% y un desempleo de 20.4%. Para el año 2000, la economía mostró una leve recuperación del 3%, mantuvo una inflación por debajo del 10%, pese a que el desempleo continuó en los niveles del 20.5%. El déficit del sector público no financiero, que en 1999 representó el 6% del PIB, para el 2000 se ubicó en el rango previsto de 3.6% (CEPAL, 2001).

De acuerdo con Sarmiento Anzola (2001), la recesión que experimenta la economía colombiana desde 1996, profundizada por las políticas macroeconómicas abiertamente favorables al gran capital y la gestión del Estado proclive a los intereses corporativistas, explican los actuales niveles de desempleo, pobreza y concentración de la riqueza y el ingreso. La pobreza por ingresos aumentó de 51.7% en 1993 a 56.3%, afectando a cerca de 24 millones de personas; en las zonas urbanas el índice de pobreza es de 47.2% y en las zonas rurales 79.6%. El número de pobres aumentó en 2 millones entre 1997 y 1999.

La concentración del ingreso y la riqueza igualmente han aumentado en estos últimos años, tanto que el país exhibe, junto a Brasil uno de los índices más altos de desigualdad en América latina. El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52.1 a 78.4 veces entre 1991 y 1999 (ver cuadro 1).

Cuadro 1

| Colombia: contexto económico y social 1991-2000 |                  |      |                                |        |       |   |        |       |
|---|------------------|------|--------------------------------|--------|-------|---|--------|-------|
| Año   | Crecimiento PIB% | Tasa | Pobreza por ingresos desempleo |        |       | Concentración de ingresos Gini-personas |        |       |
|   |                  |      | Total                          | Urbano | Rural | Total                                   | Urbano | Rural |
| 1991  | 2.4              | 9.8  | 53.8                           | 47.3   | 68.4  | 0.548                                   | 0.527  | 0.504 |
| 1992  | 3.8              | 9.2  | -                              | -      | -     | -                                       | -      | -     |
| 1993  | 5.3              | 7.9  | 51.7                           | 43.6   | 70.7  | 0.562                                   | 0.534  | 0.505 |
| 1994  | 5.3              | 7.6  | -                              | -      | -     | -                                       | -      | -     |
| 1995  | 5.4              | 8.7  | -                              | -      | -     | -                                       | -      | -     |
| 1996  | 2.0              | 11.9 | 52.8                           | 42.8   | 77.4  | 0.544                                   | 0.503  | 0.503 |
| 1997  | 3.2              | 12.1 | 50.3                           | 39.1   | 78.9  | 0.555                                   | 0.524  | 0.497 |
| 1998  | 0.6              | 15.7 | 51.5                           | 41.8   | 75.8  | 0.563                                   | 0.525  | 0.565 |
| 1999  | -4.8             | 19.5 | 56.3                           | 47.2   | 79.6  | 0.556                                   | 0.522  | 0.539 |
| 2000  | 3.0              | 20.8 | 60.1                           | -      | -     | 0.562                                   | -      | -     |

Fuente: Dane y cálculos DNP-UDS-DIOGS, SISD boletín N° 26; año 2000 (Sarmiento Anzola, 2001).

La tasa de desempleo abierto se elevó de 8.7% en 1995 a 19.5% en 1999; es decir, creció en más de un 10 por ciento en sólo tres años. A este incremento desmedido del desempleo se suma el número de subempleados y personas que buscan su sustento en la economía informal. A pesar de un relativo crecimiento económico, cerca del 3%, la sociedad colombiana no logra encontrar el camino para garantizar oportunidades de trabajo para la población. Según las mismas cifras oficiales, en mayo del 2001 la tasa de desempleo en las principales trece ciudades del país subió cerca del 1% con relación al mes de mayo del año anterior, llegando a un 21%. Es decir, que 115.000 personas más no reciben ingresos. En términos absolutos, significa que en estas ciudades hay 1.159.000 desocupados, 2.405.000 subempleados y 5.115.000 inactivos, y que la tasa de subempleo está cerca del 28% (DANE, mayo de 2001).

El desempleo afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes. De 1990 a 1999 la tasa de ocupación femenina aumentó de 36.7% a 41.7%, pero la de desempleo pasó de 13.2% a 23.3%. Aumentó la participación femenina en el trabajo informal, en labores de baja calidad y remuneración sin beneficio de seguridad social. Entre 1991 y 1997 el desempleo aumentó a una tasa de 2.6 puntos porcentuales, mientras que en el período 97-99 se aceleró en 6.4 puntos porcentuales. El desempleo es mayor en las mujeres (7.8) que en los hombres (5.3) y más alto entre las más jóvenes. El promedio de años de esco-

laridad de las mujeres desempleadas es más alto (8.6) que el de aquellas que están trabajando (8.2) y más alto que el de hombres, cualquiera sea su condición de empleo (8.1 desempleados y 6.9 trabajando) (DNP, 2000).

En resumen, para finales del 2001 las cifras nacionales hablan de 3.000.000 de desempleados, 5.000.000 de subempleados y 3.000.000 en trabajos ilegales, todos por debajo del salario mínimo (Collazos, 2001). Esto significa que en Colombia no sólo hay más gente sin empleo que en cualquier otro país de la región, sino que hay muchas otras personas cuyo empleo tan sólo les brinda muy bajos ingresos, además de no ocupar su tiempo destinado al trabajo productivo, ni posibilitar que se aprovechen sus capacidades para sentirse individual y colectivamente incluidos en la sociedad. Las implicaciones sociales que devienen del desempleo, su persistencia, el subempleo, la precariedad de ingresos y la exclusión social, son nefastas para el país y para el individuo que las vive. Varios estudios han demostrado que las alternativas individuales frente a este fenómeno varían según el estrato socioeconómico al que se pertenezca. Varios emigran del país a revalorizar su capital humano, otros a explotarlo y algunos al *Job*; otros se quedan en el país en el *rebusque* y muchos encuentran ocupación en la delincuencia o en el conflicto armado<sup>11</sup>.

La agudización de la violencia causada por los grupos en conflicto (guerrilleros, paramilitares, narcotráfico, violencia común) se ha traducido en la aceleración del desplazamiento de grandes masas de población y del deterioro de las condiciones socioeconómicas de muchos grupos que se ve reflejado en el aumento de los niveles de pobreza, indigencia y desempleo. La coyuntura de violencia se ha traducido en aumento del presupuesto nacional destinado a seguridad y disminución del gasto social en educación y vivienda. Entre 1997 y 1999, el gasto social en estos sectores disminuyó 2.7% y 0.2% respectivamente, y en salud básica la disminución se dio en el componente del Plan de Atención Básica (PAB), con reducción del 30%. Según el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001, cerca del 70% de los gastos de personal se concentran en Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial y Fiscalía.

11. La insurgencia cuenta actualmente con cerca de 25.000 combatientes y el paramilitarismo con otros 12.000, cubriendo todo el territorio nacional. Los ingresos de estos ejércitos se calculan en más de US\$1000 millones de dólares al año, extraídos de los circuitos económicos, legales e ilegales, del país. En resumen, teniendo en cuenta sólo los tres ejércitos (aparato de defensa y seguridad del gobierno, insurgencia y paramilitarismo) están incorporados de manera directa en la guerra el 3% de la población ocupada a escala nacional (13,4 millones de personas) y consumen el 6,7% del PIB, asumiendo un gasto directo en la guerra de \$13 billones (Sarmiento Anzola, 2001).

El estado de las finanzas públicas es poco alentador. El servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito. El presupuesto general de la Nación para el año 2001 alcanza los \$57 billones. El déficit presupuestal, esto es los ingresos estimados frente a los gastos programados, es del 54%. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. El déficit se viene financiando con recursos de capital, crédito (interno y externo) y con la venta de activos de la nación. En consecuencia, el 86% de los ingresos tributarios del presupuesto del 2001 será absorbido por el servicio de la deuda, situación que se traduce en un endeudamiento creciente (Sarmiento Anzola, 2001).

Tal y como lo admite el mismo gobierno nacional, el desborde del gasto público y el acelerado endeudamiento para financiar el déficit tienen efectos perversos sobre la economía, el empleo y el bienestar del conjunto de la población (Presidencia de la República-DNP, 1999). En tal sentido, de no cambiarse la tendencia, se vivirán las consecuencias del aumento en las tasas de interés real o la revaluación de la tasa de cambio real, con el consecuente desplazamiento de la inversión privada y el freno en la recuperación de los mercados de capitales.

## Situación social

A comienzos de la década de 1990, los estudios sobre el país mostraban un panorama de mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población colombiana. A partir de 1999, los problemas económicos y sociales eran evidentes. Según los indicadores de desarrollo humano –IDH<sup>12</sup>, en 1995 Colombia ocupaba el puesto 57 y en 1999 pasa al puesto 68; esto quiere decir que entre 1997 y 1998 Colombia perdió 11 puestos en la clasificación internacional. En el contexto latinoamericano el IDH de Colombia es inferior, en su orden, al de Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela.

12. En el informe sobre Desarrollo Humano 2000, el PNUD presenta el índice para 174 países. De ellos, 46 están clasificados como de desarrollo humano alto, 93 figuran como de desarrollo humano medio, entre ellos Colombia, y 35 en la categoría de desarrollo humano bajo.



De acuerdo con las dimensiones del IDH (esperanza de vida al nacer, nivel educacional y nivel de vida)<sup>13</sup>, para Colombia la esperanza de vida al nacer es hoy de 71.3 años, 4.3 más que hace 15 años. La esperanza de vida aumentó entre 1993 y el 2000 de 69.3 años a 70.7. Esto significa que la población mayor de 60 años ha empezado a crecer en forma rápida. En 1999, cerca de 3.000.000 de colombianos/as tenían más de 60 años y muchos de ellos continuaban trabajando, en particular los hombres. En 1997, un poco menos del 50% de los mayores de 60 años de más bajos ingresos, no contaban con seguridad social en salud.

La ampliación de coberturas en educación ha sido inequitativa por zonas, regiones y grupos de ingresos. Entre 1993 y 1997, la asistencia escolar a nivel de primaria en zonas urbanas se incrementó de 91% a 95%, y en las rurales, de 73% a 88%. A nivel de secundaria, la brecha urbano-rural en 1997 es muy grande: la urbana alcanzaba el 96% de cobertura mientras que en la rural era de 43%. A nivel superior la brecha de cobertura es más grande aún: 34% en urbana y 13% en rural. En consecuencia, la inequidad ha impedido que la creciente incorporación a la educación de grupos de población antes excluidos se haga a servicios de igual calidad. La segmentación resultante reproduce y en algunos casos refuerza la inequidad. Por ello, no sorprende que el conjunto de factores que inciden en el bajo rendimiento, la repitencia y la deserción escolar, se concentren en los sectores urbanos marginales y rurales y que la desigualdad, por efecto de las diferencias en años de educación, se agudice también por la desigual distribución de calidad de la educación que discrimina contra los estudiantes de menores ingresos y del campo (DNP-Misión Social-PNUD, 2000; 73).

Con relación al nivel de vida de los colombianos entre 1985 y 1997 el PIB *per Cápita* pasa de 3.3 en 1985 a 6.8 en el 97, es decir, se duplica. A partir del 97, disminuye cerca del 22%. Las diferencias entre los departamentos son sorprendentes. La distancia entre los departamentos con mayor y menor índice pasa de 0,27 en 1985 a 0.25 en 1999. En 9 departamentos el PIB *per cápita* es inferior al 40% del PIB *per cápita* de Bogotá; en 7 oscila entre el 40 y el 60%; en 4 entre el 60 y el 80%; y en tres es mayor del 80%. Departamentos como Cauca, Choco, Nariño y Sucre tienen un PIB per

13. El IDH se basa en tres indicadores: Longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; Nivel Educativo, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de alumnos y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior; y Nivel de Vida, medido por el PIN real *per cápita* (PPA en dólares).

cápita más de cuatro veces menor que el PIB *per cápita* de Bogotá (DNP–Misión Social-PNUD, 2000; 39).

En consecuencia, pese al avance en los indicadores asociados al IDH la tendencia observada en Colombia no es hacia la reducción de la desigualdad. La inequidad y la exclusión afectan en mayor medida a los jóvenes y las mujeres de los estratos menos favorecidos de las zonas urbanas y las zonas rurales. En tal sentido, la inequidad en Colombia representa un retroceso de más de 10 años en el desarrollo del país.

En una comprensión sistémica de la situación social de Colombia no puede dejarse de lado el análisis del conflicto social que se vive actualmente, expresado básicamente en los altísimos niveles de violencia que golpean al país y en la pobreza creciente y generalizada.

El conflicto armado interno que vive Colombia actualmente es un eslabón más de las manifestaciones de la violencia que durante siglos ha vivido el país. Con él conviven otras formas de violencia que no por ser menos medibles son menos ciertas o brutales. La violencia callejera, la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y otros tipos de violencia son comunes en el país. Además de la guerrilla y los paramilitares existen otros grupos organizados de desestabilización de la nación: las mafias del narcotráfico, las milicias urbanas, las bandas del crimen organizado. Estas organizaciones toman cada vez más un carácter urbano y regional y empiezan a manifestarse por el control territorial, social, político y económico. En las tres grandes ciudades del país –Bogotá, Cali y Medellín y en algunas ciudades intermedias–, hay territorios controlados por la delincuencia común, donde ni siquiera la policía puede entrar. De hecho, Colombia tiene una de las tasas anuales de homicidios y secuestros por cada cien mil habitantes más altas del mundo. No obstante, sólo una baja fracción de los homicidios es cometida por los grupos organizados al margen de la ley.

La violencia afecta principalmente a los hombres jóvenes de 25 a 50 años. El homicidio como causa de muerte es diez veces más alto entre los hombres que entre las mujeres. Algunos departamentos como Antioquia, Valle, Risaralda, Caquetá, Caldas, Meta y Norte de Santander tienen la tasa de homicidio por encima del doble del promedio nacional. En Bogotá se observa una disminución significativa en la tasa de homicidios que coincide con una campaña de

educación cívica emprendida en la ciudad, mientras que los demás departamentos tuvieron un aumento promedio de 9 puntos por cien mil habitantes.

En los últimos años los narcotraficantes han propiciado dos formas de violencia. La violencia contra el Estado y sus agentes y la violencia por la posesión de la propiedad agraria y el dominio de los territorios donde hay cultivos ilícitos de coca y amapola. De hecho, en la actualidad, son los propietarios de las tierras más productivas del país. En ambas formas de violencia, los perdedores han sido los jóvenes y los campesinos más pobres. En la primera forma de violencia, los jóvenes de los sectores marginales urbanos han sido tanto actores como víctimas. El fenómeno del sicariato, del tráfico y consumo de sustancias psicoactivas es una muestra de ello. En la segunda forma de violencia, los paramilitares han sido el instrumento para la expropiación de las tierras y el desplazamiento forzado. Los jóvenes campesinos forman parte de estos grupos y las víctimas han sido los campesinos más pobres debido a las masacres encaminadas a consolidar el dominio territorial a través del miedo (Misión social, PNUD, 1999).

Algunos estudios han demostrado que las características municipales que explican un mayor grado de violencia tienen que ver con mayor urbanización, mayores niveles de riqueza al mismo tiempo que de desigualdades, y la presencia de grupos paramilitares. Asimismo, las características de los que presentan menos violencia tienen que ver con mayor educación promedio y mayor participación medida en términos de votación para alcaldes. Esto para resaltar la idea de que sí es posible crear condiciones para resolver la violencia de una manera eficaz y sostenible, y que la violencia no es un sino fatal del pueblo colombiano.

Con relación a la pobreza, los niveles varían según el indicador que se utilice<sup>14</sup>, pero todos concuerdan en que en los últimos tres años ha habido

14. En el país se utilizan tres indicadores para medir el avance en las condiciones de vida de la población. Aunque cada uno tiene metodologías diferentes, los tres informan sobre la capacidad de los hogares para vivir una vida digna. El primer indicador es el de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, a través del cual se conoce el porcentaje de población que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades básicas. El segundo indicador, Línea de pobreza, LP, además de estimar el porcentaje de personas pobres, deja conocer otras medidas de la pobreza, como la brecha de pobreza, que permite estimar los recursos necesarios para que la población pobre salga de esta situación. El tercer indicador, el Índice de Condiciones de Vida, ICV, es un indicador sintético de nivel de vida: ordena los hogares desde el más pobre hasta el más rico, en una medición continua que varía de 0 a 100. El rasgo común de estos indicadores es la coyuntura que en su progreso se ha estancado, contrariamente al comportamiento observado a lo, largo de las dos últimas décadas (Ramírez y col., 2000).

un deterioro de las condiciones económicas y sociales, en particular en la población rural del país. La incidencia de pobreza por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pasa de 24% en 1995 (16% urbano y 42.9% rural) a 26% en 1999 (17.4% urbano y 47.8% rural). La miseria en áreas urbanas aumenta de 3.2% a 4.1% y en áreas rurales de 17.2% a 18.6% (DNP, Pág. Web NBI).

No obstante, de acuerdo con el IPH<sup>15</sup>, la pobreza humana ha venido disminuyendo lentamente en Colombia en la última década. Los avances más importantes se han dado en las variables relacionadas con las condiciones de vida, principalmente en las que miden el acceso a los servicios de salud. En 1990, el 19% de las personas no tenía acceso, cifra que desciende a 13% en 1999. El otro avance importante es en el porcentaje de población con acceso a agua potable. Entre 1990 y 1995, el 20% de la población no tenía acceso a acueducto, cifra que se reduce a 14% a finales de la década. Asimismo, se reduce también el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global. Por su parte, el indicador de longevidad evoluciona en forma desfavorable y la tasa de analfabetismo desciende muy lentamente. El porcentaje de población que no llega a los 40 años de vida aumenta de 9.9% a 11,5% entre 1997 y 1999, lo cual, dada la mejora en los indicadores de mortalidad infantil, nutrición y atención en salud, sugiere que la violencia es causa de la muerte en las edades jóvenes.

La mejora en el IPH puede parecer contradictoria con el desmejoramiento del IDH. Sin embargo, el índice de pobreza contempla variables de calidad de vida que, como se ha visto, han mejorado aun en los últimos años, y no incluye el PIB *per cápita*, cuya caída ha sido responsable en gran medida del descenso en el IDH (DNP–Misión Social–PNUD, 2000: 59).

Si se asume que la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano sino que es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y representación y consecuencia de la compleja interacción de fuerzas económicas, sociales y políticas (Banco Mundial

15. El Índice de Pobreza Humana –IPH– en los países en desarrollo se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana que se reflejan en el IDH: Longevidad, medida como el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán más allá de los 40 años; Conocimiento, medido por el porcentaje de adultos analfabetos, y Nivel de Vida, compuesto por tres variables: porcentaje de personas sin acceso a agua potable, porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

2001), podría decirse entonces que la corrupción, la ilegalidad y el conflicto armado forman parte de las numerosas dimensiones de la pobreza, en tanto tienen un poder devastador sobre los sectores menos favorecidos del país.

Con relación a los vínculos entre corrupción, ilegalidad y pobreza, se afirma que

”la corrupción perjudica el rendimiento económico, menoscaba las oportunidades de empleo y hace que sean inciertas las perspectivas de reducción de la pobreza (...) La corrupción hace sentir sus efectos sobre los pobres por muchos conductos: recorta los gastos en bienes de valor social como la educación; desvía recursos públicos de las inversiones en infraestructura que podrían beneficiar a los pobres, como centros de salud, y tiende a incrementar el gasto público en inversiones que requieren grandes aportaciones de capital y ofrecen más oportunidades para el soborno, como los contratos de defensa. Reduce la calidad de la infraestructura, ya que los sobornos más lucrativos son los relativos a adquisiciones de equipo. La corrupción también perjudica la prestación de los servicios públicos.” (Banco Mundial, 2001: 102).

Si bien la corrupción no es un problema que le atañe exclusivamente a Colombia, sí es uno de los países clasificado como de los más corruptos del mundo. Según la Organización No gubernamental Transparencia Internacional, para 1997 Colombia ocupaba el tercer lugar entre los países más corruptos de mundo, superado por Nigeria y Bolivia y seguido por Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam. En otros intentos por medir el grado de corrupción en el ámbito internacional, Colombia, al igual que Brasil, México y Venezuela en América latina, son los países con mayor corrupción, comparables con Tailandia, Indonesia y Filipinas (Presidencia de la República–DNP, 1999).

En Colombia la corrupción tiene un significado aun mayor que en otras sociedades, en tanto afecta la gobernabilidad por tres factores que no son tan comunes o que no se dan con igual dramatismo: el narcotráfico, la violencia de los grupos armados y la ineficacia del sistema administrativo de justicia, que a pesar de los esfuerzos por modernizarlo y fortalecerlo aún tiene mucho que ver con la corrupción. Por tanto, narcotráfico, guerrilla e impunidad son los factores que alimentan la corrupción en Colombia, y ellos mismos son al tiempo agentes y objeto de corrupción (Cepeda Ulloa, 1994).

Las secuelas culturales de la corrupción generadas por el narcotráfico aún no se han dimensionado en el país, sobre todo sus efectos en los valores éticos y morales sobre una generación de jóvenes que aprendieron del narcotráfico el enriquecimiento fácil y rápido, rompiendo con las éticas sociales que durante siglos enorgullecieron a grandes sectores de la sociedad colombiana que valoraban la honestidad y el esfuerzo como parte fundamental del ejercicio de la ciudadanía. Frente a la ilegalidad que produjo el narcotráfico, la sociedad en su conjunto se relajó y de alguna manera fue permisiva y cómplice.

Según Camacho Guisado (1999), el fenómeno del narcotráfico ha potenciado y multiplicado la violencia criminal y la corrupción en todas sus formas. Por ejemplo, el narcotráfico apoya las finanzas de la guerrilla, a través de los impuestos de tránsito de la droga y de "costos de seguridad" de los cultivos y laboratorios. Igualmente, con dineros del narcotráfico se han financiado, al menos en parte, las autodefensas.

Así mismo, la violencia de los grupos armados (guerrilla, paramilitares, delincuencia común) está asociada a la corrupción en tanto intimidan y extorsionan a la sociedad civil. La guerrilla se ha ido involucrando en actividades que le han despojado su carácter ideológico y cada vez más aparece tan criminalizada como los grupos paramilitares y la delincuencia común: el secuestro, la extorsión, el ataque indiscriminado y el exterminio de pueblos enteros son prueba de esto, así como sus cuantiosos ingresos extraídos de los circuitos económicos, legales e ilegales del país.

La ineficiencia en la administración judicial y la impunidad fomentan la corrupción en el país en la medida en que los delitos contra la administración pública son percibidos por la sociedad civil como si no fueran sancionados de manera ejemplarizante, más bien se considera que otorgan tratamientos jurídicos preferenciales a ciertos grupos. Dicha percepción conduce a la flexibilidad de las reglas del juego ético, donde pareciera ser que "todo vale", con el agravante de que los custodios de la honestidad, entre ellos, desde el Contralor General de la República, hasta

"los jueces y funcionarios de la rama jurídica y el ministerio público están involucrados en delitos de abuso de autoridad, concusión, cohecho, prevaricato y peculado" (Cancino, 1994)<sup>16</sup>.

16. Citado por Cepeda Ulloa, 1994, op., cit

Otros de los factores que propician la corrupción y que tienen que ver con los nuevos esquemas de gestión pública son la ineficacia, la exageración discrecional de los funcionarios públicos, el monopolio en la prestación de los servicios públicos, la baja probabilidad de ser descubiertos, el bajo castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos (Presidencia de la República–DNP, 1999).

En este contexto, no es de extrañar que entre 1994 y 1998 Colombia haya perdido por corrupción cerca de \$20 billones (alrededor de US\$ 8.700 millones a la tasa de cambio actual). Esto significa que la corrupción le costó al país en cuatro años 14,2 puntos del valor del PIB calculado para 1998 en \$147,3 billones por el DNP. Los casos de corrupción que aún permanecen en la memoria colectiva de los colombianos son los de Foncolpuertos, que se calcula en \$1.5 billones; el del Congreso de la República, que asciende a \$20.000 millones y que llevó a que varios parlamentarios se vieran privados de la libertad y siete perdieran su investidura; las irregularidades con las transferencias de recursos de la Nación a los entes territoriales, que entre julio de 1997 y marzo de 2001 significó que fueran procesados más de 7.000 alcaldes y exalcaldes, 745 concejales y 350 diputados en todo el país, sin contar con las casi 4.000 investigaciones que la fiscalía inició por desfalco a la Nación. Entre ellos, los desfalcos por cerca de \$300.000 millones que desaparecieron de los sectores eléctricos y los \$2 billones que perdió el sector cooperativo y financiero.

En el informe de la Fiscalía General de la Nación (2001)<sup>17</sup> se afirma que:

”con sólo 7,4 de los \$20 billones perdidos, el país hubiera podido superar la crisis hospitalaria y carcelaria u otorgar 1.2 millones de subsidios de vivienda, equivalentes al 130% de los colombianos de los estratos 1, 2 y 3 que carecen de ella”.

No cabe duda entonces que la corrupción está ahondando la pobreza, al igual que el conflicto interno social y político, que por las dimensiones que ha tomado –poco respeto por la sociedad civil no involucrada en el enfrentamiento armado, irrespeto de los derechos humanos, atroces violaciones contra los derechos a la vida, uso de minas antipersonales, desplazamiento de la población campesina, secuestros, masacres, terrorismo y voladuras de

17. Citado en el diario económico La República, Bogotá, 13 de Julio de 2001, p. 10A.

oleoductos y torres de energía eléctrica-, viene generando efectos devastadores sobre la economía del país, y sus implicaciones más grandes se han visto reflejadas en la población más pobre y en los sectores rurales.

Los datos hablan por sí solos: según los estimados de la Presidencia de la República (2001), en Colombia hay por lo menos 70.000 minas antipersonales ubicadas en 105 municipios de 23 departamentos. 50.000 de ellas han sido colocadas por la guerrilla de manera indiscriminada en zonas de pastoreo, caminos veredales y zonas comunitarias, y 20.000 fueron instaladas por el ejército en zonas estratégicas de defensa. 2.205 adultos y 5.250 niños y niñas se han visto afectados por ellas.

Según la Defensoría del Pueblo, los desplazados por la violencia entre 1996 y 2000 se estiman en poco más de un millón, es decir, 75 familias por día. Según estimaciones del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia y Derechos Humanos –Sisdes–, un total de 91.166 personas fueron desplazadas durante el primer trimestre del año 2001. Esta cifra afianza la tendencia creciente de desplazamiento forzado durante el presente año, si la comparamos con las cifras del primer trimestre del año pasado, cuando se estimó que el número de personas desplazadas fue de 56.952. Es decir, durante el primer trimestre del año se aumentó en 34.210 el estimado de personas desplazadas por razón de acciones violentas (CODHES, 2001).

Por su parte, la Fundación País Libre (2001)<sup>18</sup> asegura que en 1999 se produjeron 2.945 secuestros. Al 31 de diciembre del año 2000 fueron secuestradas en Colombia 3.706 personas, un 16 % más que durante el año 1999. En promedio se secuestraron 10.5 personas diarias, de las cuales 305 eran menores de edad. El departamento que presentó mayor número de secuestros fue Antioquia con 723 víctimas, seguido de Santander con 302 casos y luego Valle con 286. De los secuestros de autoría establecida, el 34% se atribuyen al Ejército de Liberación Nacional –ELN–, mientras que el 32% a las Fuerzas armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, el 13 % a la delincuencia común y el 10% a las Autodefensas. El porcentaje restante lo presentaron otros grupos armados. En total, los grupos alzados en armas registraron el 86% de los secuestros. Del total de secuestrados, continúan cautivas 1.243 personas, 182 personas perdieron la vida, 1570 fueron libe-

18. Datos proporcionados por la mesa de trabajo conformada por Fondelibertad, Policía, Ejército, Fiscalía, DAS y Fundación País Libre.



radas, 658 fueron rescatadas por las autoridades y 53 se fugaron. Para mayo del 2001 la cifra asciende a 1195 secuestrados. En este año de nuevo los menores fueron los más afectados: 243 en los primeros cinco meses del año.

El terrorismo como otro de los flagelos de la violencia, afecta no sólo los bienes públicos de la nación, sino también a la población civil. En terrorismo hacia los bienes de la nación está dirigido básicamente hacia las voladuras de oleoductos y torres de energía eléctrica. Hasta la fecha, se presentaron 487 voladuras de oleoductos, con el derrame aproximado de 246.000 barriles de petróleo que contaminaron el 56% de los ríos colombianos. El problema es tal que durante el primer semestre del 2001, Ecopetrol estuvo paralizado. La mayor parte del tiempo. Hacia finales de 1999 el ELN voló, 182 torres de energía eléctrica, afectando 70 municipios del oriente antioqueño, provocando incremento en las tarifas eléctricas en todo el país.

Con relación a la violación de los derechos humanos<sup>19</sup>, entre 1998 y 1999 hubo un aumento del 85% en el número de víctimas, pasando de 1.849 en 1998 a 3.430 en 1999. Para el primer semestre del 2000 ya se había superado la cifra de 1998 (2000 víctimas en el 2000). Esto implica que el conflicto está en una fase creciente. Las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario<sup>20</sup> han aumentado considerablemente. En 1998 se presentaron 2.281 víctimas que ascendieron en 1999 a 3.417, esto es, un aumento del 50%. Para junio del 2000 había 2387 víctimas, superando la cifra de 1998 y representando el 70% del total de las víctimas en 1999. Respecto de la violencia político social<sup>21</sup> se observa un ascenso del 45% entre 1998 y 1999, pasando de 1.533 víctimas a 2.226. Para el primer semestre del 2000, el número de víctimas se acerca al de todo el año anterior. En cuanto a las acciones bélicas<sup>22</sup> entre 1998 y 1999, disminuyeron los combates de 322 a 299 y las emboscadas de 56 a 40. En cambio, aumentó el bloqueo de minas, de 158 a 205, los ataques a objetos militares de 58 a 113

19. Para determinar si existe una violación de los derechos humanos es importante establecer la clase de acto cometido contra la sociedad: persecución política, abuso de autoridad e intolerancia social.

20. Las tres modalidades más frecuentes de infracción al Derecho Internacional Humanitario son: homicidio intencional a personas protegidas, amenaza, toma de rehenes y torturas

21. Más que un concepto jurídico, es un concepto sociológico, útil para registrar una serie de hechos que, sin ser violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario, tienen por objeto mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o sociedad o a un grupo de la sociedad definido por afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural e ideológica, organizado o no.

22. Se entiende como tal: combates, bloqueos de vías, ataques a objetivos militares, incursiones, emboscadas y campos minados

y los campos minados de 1 a 7. Dichas acciones arrojaron, en 1999, un total de 1436 combatientes muertos, de los cuales 866 eran guerrilleros, 315 militares, 145 policías y 90 paramilitares (DNP-Misión Social-PNUD, 2000).

Las cifras muestran que el conflicto armado se ha degradado de manera tal que cada día son menos los combates entre los actores en conflicto y más su desplazamiento hacia la victimización de la población civil, sobre todo la rural y la más pobre. Los efectos económicos sobre el país son incalculables, como también son devastadores los efectos psicosociales sobre la población afectada. Esta situación de violencia indiscriminada no sólo está vulnerando los derechos humanos de los actores armados en conflicto y las poblaciones donde tiene lugar, sino el derecho al desarrollo económico, social, cultural y político de todo el del país.

El conflicto armado y sus dinámicas han contribuido a la parálisis de la economía del país en tanto se ha deteriorado el capital físico, humano y social: se ha reducido la inversión social y priorizado los costos de la guerra<sup>23</sup> a las necesidades del gasto público, las personas más calificadas han emigrado del país y la mayoría de los muertos han sido jóvenes campesinos de los estratos populares, sin importar en qué bando estén o si hacen o no parte del conflicto. Asimismo, según Rojas, 2001:

”La violencia se ha encargado de generar un inmenso flujo migratorio en el que se confunden desplazados, migrantes, trabajadores temporales, colonos, trabajadores de cultivos de uso ilícito y, más recientemente, pueblos indígenas y comunidades negras desarraigados de su entorno socioeconómico y cultural en medio de traumáticos ciclos de expulsión y reasentamiento que ponen en peligro su propia existencia. Por eso no es posible contar a los desplazados, a los nuevos pobres, sin contar a los pobres históricos, entre ellos los migrantes. Los primeros buscando dónde sobrevivir a la pobreza y la miseria, y los segundos cómo sobrevivir a la muerte violenta. Todos buscando algo de dignidad para sus vidas. Así se desordena el país, urbanizando la pobreza y la violencia, desocupando los campos”.

23. Según el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001, cerca del 70% de los gastos de personal se concentran en Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial y Fiscalía. En los gastos generales estas cuatro entidades concentran el 72% de los recursos públicos. De los cerca de 800.000 cargos de planta de la administración pública, el 45% corresponde a los sectores de Defensa y Seguridad, Justicia, Fiscalía y Fuerza Pública, esto es, 360.000 cargos (Sarmiento Anzola, 2001).

Vista la situación social del país, la violencia, la inequidad y la pobreza son, sin dudas, las maneras como se expresa el conflicto social en Colombia.

## Situación política

En el contexto latinoamericano se afirma que Colombia ha tenido una de las democracias más sólidas de la región. No obstante, también se dice que desde el Frente Nacional (1958) ha imperado en el país una gobernabilidad política y económica autoritaria<sup>24</sup> y que Colombia exhibe un bajísimo grado de cohesión social.

Aunque existen múltiples interpretaciones sobre la noción de gobernabilidad, en Colombia, según Pizarro Leongómez (1996: 233):

”encontramos en esencia tres visiones de gobernabilidad. Por una parte, una visión neoliberal sustentada sobre todo por los gremios empresariales, a quienes les interesan fundamentalmente las condiciones que aseguren la reproducción del capital; por otra parte, una visión conservadora que se percibe ante todo en algunos medios militares y de ultraderecha, para quienes la gobernabilidad está relacionada de manera íntima con las condiciones que permiten mantener el orden público: finalmente, la visión de los sectores democráticos, para quienes la gobernabilidad indica una capacidad gubernamental de toma de decisiones virtuosas y por consenso, ligadas con la profundización democrática, la ‘competitividad’ auténtica, el mercado mundial y la integración social”

Si adoptamos la tercera visión de gobernabilidad, observamos que la gobernabilidad política y económica democrática se entiende como las dinámicas, las formas y los procedimientos y la credibilidad con que las personas naturales se relacionan entre sí y con el Estado. En este caso puede afirmarse que la gobernabilidad política en Colombia es autoritaria en tanto no existe una transparencia de los gobernantes y de los poderes del Estado, apoyados en un eficiente sistema de justicia. Prueba de esto son la corrup-

24. Uno de los ideales contemporáneos de las sociedades desarrolladas es poder contar con una gobernabilidad económica y política democrática. Sin embargo, en algunas sociedades conviven una gobernabilidad económica democrática con una gobernabilidad política autoritaria, como fue el caso de Chile durante la dictadura, o situaciones de ingobernabilidad política y económica, como en el caso de guerras internas, por ejemplo, Yugoslavia y Argelia, entre otras (Revéiz, 1997).

ción, ampliamente ilustrada, y el clientelismo político, donde no se elige a los gobernantes por un modelo de sociedad, sino por una persona o partido y por los beneficios particulares que se puedan obtener de ellos<sup>25</sup>. Asimismo, los procesos de descentralización no han sido eficientes y equitativos entre las regiones con relación a las competencias y los recursos de la nación hacia las entidades territoriales. Igualmente, no hay un equilibrio real entre las normas y los hechos en los diversos poderes del Estado, como tampoco un control del poder del Estado por parte de la sociedad civil.

En esta línea de análisis, podría decirse también que en Colombia existe una gobernabilidad económica autoritaria en tanto las fuerzas económicas y sociales no han permitido darle una dirección efectiva y sólida al desarrollo nacional, con la consecuente baja calidad del crecimiento económico, precaria inserción de la economía del país en la economía internacional, bajos estándares de desarrollo humano, pobreza y desempleo crecientes.

Según Revéiz, 1997:

"La experiencia colombiana ha mostrado que la apertura económica y la constitución de 1991 quisieron hacer el tránsito de la gobernabilidad política y económica autoritaria a la gobernabilidad política y económica democrática"<sup>26</sup>.

Sin embargo, aunque se crearon espacios para que la sociedad civil construyera nuevas éticas y valores, los cambios en las normas constitucionales no fueron acompañados por cambios en las mentalidades, en la cultura y en los modelos de desarrollo de los gobiernos de la década. A mediados de la década de 1990, la pobreza, la exclusión social, el desempleo creciente, el incremento de la guerra interna, la crisis económica y la persistente violación

25. Los partidos políticos están debilitados en el país. En gran parte del territorio nacional, los ciudadanos no tienen buena imagen de ellos, o simplemente no existen como tales sino por las personas que los representan. La carencia de partidos políticos fuertes no logra integrar a la nación, por el contrario, reproduce la fragmentación del país, ayuda a la polarización política y a la división social, en tanto no logran una inclusión tolerante ni una representación de toda la población.

26. "Este enfoque es una teoría del tránsito de la *governabilidad autoritaria*, que tuvo su edad de oro en la economía cooptada durante el Frente Nacional, hacia la *governabilidad democrática*. Coincidían entonces el poder económico con el poder político y éstos con el poder regional. Cuando incurrieron las nuevas fuerzas que no estaban cooptadas, el narcotráfico y la guerrilla, el poder político dejó de coincidir con el económico: llegó la crisis de la gobernabilidad autoritaria. Se desbarató la *comunidad nacional* basada en el poder de los *gremios-regiones-sectores*, y sindicatos, y amenazó la implosión nacional" (Revéiz, 1997: 24).

de los derechos humanos acabaron con el ilusionismo constitucional. Por eso Colombia se enfrenta con el paradójico drama de tener uno de los mejores ordenamientos formales y uno de los más profundos desordenamientos sociales reales (Garay, 2001).

Por tanto, Colombia exhibe un bajísimo grado de cohesión social, producto en gran parte de la violencia desatada, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado, que han hecho palpables la incapacidad social y la inadecuación personal para resolver los conflictos por la vía armónica, y que al ser conjugada con la ruptura ética que produjo el fenómeno del narcotráfico y la consecuente generalización de la economía de la ilegalidad, han provocado la precariedad de "lo público", donde impera el interés individual sobre el "bien común".

La historia política y social de Colombia en gran parte ayuda a comprender la precariedad de lo "público". De una parte, la historia política ha estado permeada por el bipartidismo y la ausencia de una cultura de oposición democrática. Ni los gobiernos de hegemonía bipartidista, ni el Frente Nacional (1958-1974) fueron el terreno fértil para gestar esa cultura.

"La convivencia burocrática entre los partidos tradicionales, que aún hoy se prolonga, condujo no sólo a la desaparición de las fronteras ideológicas (¿cómo construir una oposición si no existen diferencias programáticas definidas?) sino a la clientilización pronunciada de los partidos. La política se convirtió en un sinónimo de cuota burocrática y de utilización de los recursos del Estado para alimentar un feudo electoral. Por eso, hacer oposición, significa una costosa travesía por el desierto" (Pizarro Leongomez, 1996: 227).

Asimismo, el escepticismo ciudadano por la política y sus actores, percibida por la gran mayoría de los ciudadanos como núcleos de corrupción y de promesas incumplidas, sumada a la crisis de los partidos, a la desconfianza hacia el Estado y por supuesto, a las relaciones violentas que hemos construido<sup>27</sup>, han sido el obstáculo para avanzar –a pesar de la constitución del 91–, en la configuración y fortalecimiento de "lo público".

27. Una tendencia complementaria de análisis sobre los factores asociados a la violencia en Colombia permite explicar que el incremento de la violencia se ha constituido en el factor limitante de la democracia, por el monopolio de los partidos tradicionales y su modo de actuar a través de prácticas clientelistas que hacen perder la legitimidad al sistema (Misión Social-DNP, 1999).

En resumen, la crisis de Colombia podría traducirse también como crisis de lo político, crisis en la conducción de "lo público", que llevaron al fracaso de la inclusión social, de la participación institucional, de la construcción de valores, pertenencias e identidades, es decir, al fracaso de proyectos comunes y colectivos.

## Situación cultural

Colombia es un país pluriétnico y multicultural. La diversidad y el mestizaje son quizás algunos de sus rasgos distintivos más importantes. En el territorio nacional se entrecruzan multiplicidad de climas, razas, costumbres, religiones, sentidos de vida y formas de asumir el mundo. La convivencia conflictiva y la tensión permanente entre las múltiples temporalidades vitales, sociales, económicas y culturales, dadas por las desigualdades regionales, sectoriales, institucionales, económicas y sociales, constituyen el mosaico cultural del país.

La Constitución Política de 1991, dentro del nuevo marco de democracia, participación y justicia social, estableció, a partir del reconocimiento del carácter pluriétnico de la Nación, el conjunto de derechos que tienen los pueblos indígenas y las comunidades negras y raizales de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Aunque no hay información rigurosa sobre las condiciones de vida y las características sociodemográficas y culturales de las minorías étnicas y raciales, ni sobre su peso demográfico o su dinámica migratoria, según el DNP, para 1999 se estimaba que el volumen de población negra y mulata era del 10.5% y el de población indígena del 1.8%.

Territorialmente la comunidad de negros y mulatos se encuentra ubicada en las costas Pacífica y Atlántica del país. Las ciudades donde está concentrada la mayor población son Buenaventura, Cali, Cartagena, Medellín, Barranquilla y hoy en día, por el fenómeno de la migración, Bogotá.

Con relación a los indígenas, para 1997 existían 80 etnias y 1.060 resguardos indígenas, 11 familias lingüísticas amerindias, 3 comunidades de lenguas de las familias Quechua y 7 pertenecientes a familias lingüísticas independientes, con particularidades sociales, culturales, económicas, políti-

cas y religiosas diferentes al resto de la sociedad nacional. De los 1.141.748 kilómetros cuadrados de extensión que tiene el territorio nacional, los grupos indígenas tienen derechos territoriales reconocidos sobre 288.021 kilómetros cuadrados –25.2% del territorio nacional–. Asimismo, la población indígena tiene presencia en los 32 departamentos del país y en el Distrito Capital de Bogotá. Los principales departamentos con población indígena son: Cauca, La Guajira, Nariño, Chocó, Amazonas, Vaupés y Guaviare (Sánchez y Arango, 1997).

No obstante el volumen importante de esta población, Urrea (2000) afirma que:

”no existe, a escala nacional en la sociedad colombiana de hoy, un sentimiento de pertenencia étnica compartido y libremente declarado por grupos significativos de población”.

Esto explica su vulnerabilidad, el poco reconocimiento que tienen a escala nacional y la marginalidad y discriminación a los que han sido sometidas durante siglos.

Al revisar la historia política del país, sólo en la carta constitucional del 91 la cultura y la diversidad étnica aparecen como fundamentos de la nacionalidad. Según la Presidencia de la República y el DNP (1999), la cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita la reconstrucción de las identidades rotas por la guerra, la generación de un concepto de ciudadanía que permita participar en las decisiones de interés común y, finalmente, en la construcción de nuevas éticas y comportamientos de convivencia que nos provean de aptitudes para una vida en común solidaria, participativa y tolerante.

Pero en tiempos de globalización económica y mundialización de la cultura<sup>28</sup>, de paradojas y contradicciones en todos los ordenes –filosóficos, científicos, éticos y morales–, ¿cómo ampliar el concepto de cultura sin caer en nacionalismos absurdos o en la idea de que “todo vale” en tanto se trata de un asunto cultural?

28. Algunos autores, para diferenciar la globalización económica tecnológica de la globalización cultural como fenómeno de construcción simbólica, prefieren hablar de mundialización de la cultura (Ortiz, 1998).

La mundialización de la cultura genera multiplicidad de ofertas, consumos y producciones culturales, porque las nuevas tecnologías, al ser dispositivos de mediaciones sociales, de conflictos simbólicos e intereses económicos y políticos, operan como sistemas centrales en la producción de conocimientos socialmente compartidos, a la vez que son configuradores de interacciones sociales. En tal sentido se convierten en el instrumento para el ejercicio de nuevas formas de poder, determinando en gran medida la construcción de la subjetividad, que es, finalmente, el lugar donde se aloja y hace visible la cultura.

Por tanto, para orientar una nueva mirada de lo cultural en el país, es necesario tener en claro que tanto la globalización económica –materializada en la apertura de los mercados y la internacionalización de la economía bajo un nuevo régimen de acumulación–, cuanto su otra cara, la que corresponde a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información –multimedia, comunicación satelital, redes de información digital, ingeniería genética, etc.–, transformaron la vida cotidiana, las formas de interacción y los modos de estar juntos, a la vez que dinamizaron la globalización económica y marcaron diferencias culturales entre los que acceden y los que están excluidos de sus contenidos.

Mientras las fuerzas mundiales penetran en las economías locales y una nueva cultura de medios y consumo empieza a circular en el planeta, haciendo que la sociedad de consumo termine por desplazar la ética del trabajo, los servicios sociales, la salud, la educación, la vivienda y el mundo de la prosperidad y el desarrollo siguen siendo ajenos para la mayoría de los colombianos. Al mismo tiempo la violencia hace parte de su vida cotidiana, como ocurrió con sus padres y antepasados, y el narcotráfico y la corrupción relajaron la ética social a tal punto que se legitimó la ilegalidad y el enriquecimiento rápido y fácil como sinónimos de "viveza", éxito y ascenso social.

Desde esta perspectiva, los "climas culturales y valorativos" locales y globales, necesariamente pasan también por las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, sobre todo por los medios masivos, más fácilmente accesibles a la mayoría de la población<sup>29</sup>. En Colombia, la

29. En Colombia, se sabe que el 95% de la población tiene acceso a la televisión, el 98% a la radio y el 18% a medios de comunicación impreso, mientras que en promedio cada persona sólo lee medio libro al año.



influencia que tienen los medios de comunicación en la construcción de los "climas culturales y valorativos" locales, está relacionada en gran medida con los propietarios de esos medios y las influencias que producen en sus audiencias. La propiedad de los medios impresos está concentrada en empresas privadas que sólo tienen que ver con actividades específicas de la comunicación, mientras que las grandes cadenas de radio o las grandes programadoras de televisión pertenecen a grupos empresariales que abarcan actividades industriales, comerciales y financieras (Restrepo, 1996). Esto genera que los medios impresos queden cada vez más a merced del mercado y de los grupos financieros, poniendo en peligro su independencia para informar, mientras que los medios que forman parte de consorcios económicos más amplios, al no ser la comunicación su actividad económica central, se transforman en agentes de presión y de poder político y social.

Esta escenario pone en tensión:

"la autonomía informativa frente a los intereses comerciales, la estandarización de los productos mediáticos frente a su indispensable variedad, la adaptación de la información al *rating* frente a los derechos informativos de las audiencias, la restricción comercial de los géneros frente a la indispensable presencia de las diversas formas de narrar" (Rey, 2001: 197).

La consecuencia cultural que esta situación está teniendo sobre la población colombiana es la siguiente: mientras los medios impresos de comunicación tienen una influencia cada vez más importante en las decisiones políticas estatales, los medios como la televisión y la radio ejercen un gran poder socializador y generador de efectos vivenciales y culturales en sus audiencias.

Prueba de esto es la polarización política en torno al conflicto generado por el manejo que los medios de comunicación hacen sobre las noticias de la guerra, mientras que los consumos culturales, los gustos y modelos identitarios, sobre todo de las nuevas generaciones, se relacionan cada vez más con las industrias culturales mediáticas. Así, la muerte, las telenovelas y la opulencia publicitaria hacen parte del panorama cultural de los colombianos, mientras que la pobreza, la discriminación racial y étnica, el desempleo y la segmentación social son la realidad cotidiana de la mayoría de los ciudadanos del país.

En esta tensión permanente entre el mundo imaginario y el real, los códigos culturales se enseñan, se reproducen y se contextualizan tanto para las generaciones adultas que intentan naturalizarse con el uso y comprensión de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, cuanto para las generaciones más jóvenes que se socializan a través de ellas.

Por otra parte, si la cultura se expresa en un sistema compartido de códigos simbólicos y materiales a través de múltiples formas de lenguajes y tecnologías, los bienes y servicios culturales del país –patrimonio cultural de la nación, expresiones de las culturas tradicionales, manifestaciones artísticas y culturales–, también forman parte de los factores que contribuyen a la construcción de las identidades culturales individuales y colectivas de los colombianos. Sin embargo, ésta es una cultura de elite, a la que acceden sólo las capas medias y altas de la sociedad.

Desde esta perspectiva, el código simbólico más fuerte y permanente en la historia social del país ha sido la violencia, mientras que el acceso a los bienes y servicios culturales es inequitativo y poco participativo, razón por la cual se afirma que esta situación ha producido, por una parte, la elitización de la cultura y la fragmentación entre lo culto, lo popular y lo masivo, y por la otra, ha contribuido al desgarramiento del tejido social y cultural del país. Esto impide el reconocimiento y la valoración positiva de la diferencia y, por supuesto, la identificación de los propósitos colectivos comunes, tanto culturales como sociales y políticos.

En consecuencia, la situación cultural del país también refuerza y contribuye a la inequidad, exclusión, fragmentación y segmentación social, política y económica, constituyéndose en una dimensión más de pobreza: pobreza del alma y pobreza de las mentes.



# 3. ¿Cómo llegan los niños y los jóvenes a las escuelas?

En el marco situacional descrito anteriormente transcurre la vida de los niños, los jóvenes y las familias de los colombianos y colombianas del siglo XXI. Ante la situación de pobreza, inequidad y violencia que vive el país, la afirmación contenida en los discursos de política social nacional e internacional acerca de la educación como uno de los factores fundamentales para lograr la equidad social toma otro sentido, en tanto el acceso y la permanencia de los niños y adolescentes en las escuelas tiene que ver cada vez más con variables ajenas al control del sector educativo, tales como el origen social y cultural de los alumnos y las bases materiales que deben proveer las familias para que la educación cumpla con su verdadera función social.

Desde esta perspectiva, el tema de la familia, sus diversas formas de constitución, dinámicas, relaciones e influjos de las políticas de Estado en todos los órdenes, incluso educativos, así como los asuntos relacionados con las nuevas formas de socialización de los niños y los jóvenes, sus consumos culturales y el clima valorativo propio del espíritu de la época, necesariamente tienen que constituirse en factores de análisis importantes en el momento de establecer las condiciones de educabilidad de las nuevas generaciones y grupos sociales que ahora acceden a las escuelas.

## La familia en la era de la globalización

En Colombia existe una variada tipología de familias<sup>30</sup> que va más allá de la tradicional familia nuclear constituida por los dos padres y sus hijos, en la que

30. Según el parentesco con el jefe de hogar los tipos de familia que existen en el país son: familias nucleares, extensas o compuestas y hogar unipersonal; según existencia de núcleo familiar: familia nuclear principal, familia secundaria y familia monoparental; según rupturas y recomposición familiar: familia monoparental y familia recompuesta (Ordoñez Gómez, 1997).

el padre es el único proveedor económico y la madre la encargada del cuidado de los hijos en el hogar. Los patrones de composición y estructura de la familia vienen cambiando desde hace más de veinte años en el país. Las formas tradicionales de entrada a la conformación de la familia también han variado. La unión libre se ha instaurado en las parejas de jóvenes y también en grupos sociales donde la forma usual de convivencia familiar era el matrimonio. Asimismo, la disolución de la familia por separación, abandono por parte de alguno de los cónyuges o por divorcio, ha llevado a la constitución de la familia monoparental y a la conformación de uniones sucesivas, al tiempo que puede haber cohabitación de hijos, producto de las diferentes uniones de sus padres.

Según Ordoñez Gómez (1997), en los cambios ocurridos en la familia desde 1978 hay un aumento de los hogares unipersonales que pasa de 4.6 a 6.4 y una disminución de la familia compuesta de 6.5 a 5.5%, en tanto que la familia nuclear sólo pasa de 57 a 58% y la extensa de 31 a 30%. Dentro de la familia nuclear hay una disminución de la familia compleja y un aumento de los hogares incompletos y de parejas solas.

De otra parte, el deterioro en las condiciones de vida material de la gran masa de la población ha fortalecido la conformación de la familia extensa urbana, que se convirtió en una alternativa de sobrevivencia de los hijos y otros parientes frente a la crisis económica, al aumento del embarazo en las adolescentes y en ocasiones al abandono de los hijos por parte de alguno de los padres o por ambos.

Dentro de la familia extensa el grupo más numeroso (14%) es el de la familia principal, compuesto por el jefe, su cónyuge e hijos, acompañados por otros parientes; estos son generalmente hijo(a)s con sus propios hijos (2.7%), otro tipo de familia monoparental; o las familias complejas de los hijos (1.7%); o los padres de uno de los cónyuges del hogar principal (2.4%); o hermanos/cuñados, solos o con familia (2.2%); o nietos, solos o con hijos (1.9%)

Estas formas de reconstitución de la familia donde conviven los hijos de las uniones sucesivas tanto de los hombres como de las mujeres –así como varias generaciones y diferentes géneros de niños, jóvenes, adultos y ancianos– puede considerarse bien como fuente de conflicto al interior del hogar, o como espacio que enriquece la socialización de los niños y las relaciones intergeneracionales.

Aunque no hay acuerdos al respecto y son muy pocos los estudios que dan cuenta de las interacciones intrafamiliares, es claro que sea cual fuere su constitución y estructura, ésta es el centro originario para formar y ejercer la democracia desde su vivencia cotidiana, además de ser el lugar privilegiado para construir convivencia de manera integral porque en ella se ponen de manifiesto todos los vínculos que giran en torno a esa convivencia: los afectivos, de sociabilidad, de autoridad, vínculos económicos, culturales, religiosos y aún políticos (Galvis Ortiz, 2001: p.29).

Sobre la familia se maneja un doble discurso. De una parte se afirma que es núcleo básico de la sociedad y, de otra, es la gran ausente de las políticas de Estado. En épocas de transformaciones en todos los ordenes filosóficos y valorativos, generados por la globalización económica y la mundialización de la cultura,

”mientras todos los sectores –la economía, la política, la cultura y aun la religión– han tenido los soportes institucionales para despejar o modificar sus estructuras y hasta sus rituales, su lenguaje y sus costumbres, la familia pasó desapercibida por el Estado y frente a los cambios quedó sumida y encerrada en su soledad, debatiéndose en su propia crisis. Entre tanto, sólo recibía las culpas de la descomposición social y de las demás crisis que padece la sociedad” (Galvis Ortiz, 2001: p. 34).

Frente a los cambios y las crisis en el país, la estabilidad de la familia está siendo afectada por factores sociales y económicos como el desempleo, la violencia, la inseguridad ciudadana, y por factores culturales como los patrones de crianza y los roles tradicionales asignados a la mujer y al hombre en la vida del hogar. Es una realidad: mientras la familia está sujeta a las influencias sociales, económicas, políticas y culturales de un país en crisis económica y guerra interna, no es tomada en cuenta ni considerada en las decisiones de política general del país.

En materia económica, el mayor flagelo de la familia es la pérdida del ingreso por desempleo, causado en gran medida por la poca competitividad de la economía agraria nacional y la desaparición de las pequeñas industrias nacionales que quebraron frente a la apertura económica y que eran las que generaban empleo en el país. Los estudios muestran que las pérdidas en el ingreso obligan a muchas familias, especialmente a las más pobres, a dismi-

nuir sus inversiones en capital humano. El 12% de los hogares que reportan una pérdida en el ingreso reportan también que uno de sus miembros tuvo que dejar la escuela por razones económicas, con el infortunio de que quienes interrumpen sus estudios no regresan a las aulas en el evento de que haya recuperación. La carencia de una política de empleo es, en estos momentos del país, uno de los factores determinantes de los altos índices de violencia intrafamiliar y de deserción escolar de niños y jóvenes, los cuales tienen que abandonar la escuela por falta de recursos de sus padres y por la necesidad de aportar algún dinero a la familia a través de su vinculación al mundo del trabajo informal y, en algunos casos, a la delincuencia y a la ilegalidad.

En materia social los hogares más pobres –que son el 58%, de los cuales el 35% vive en la miseria–, enfrentan la inequidad en el acceso a los servicios de salud, educación, cultura y vivienda, así como la violencia social y el conflicto armado que conlleva desplazamiento, desintegración del núcleo familiar, desarraigo y, en general, pauperización de los hogares.

En materia de salud, a pesar de los importantes progresos en la ampliación de coberturas alcanzados por la reforma a la Seguridad Social –para 1999, el 65% de los colombianos pertenecían al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los cuales el 34,4% son afiliados al Régimen Subsidiado y el 65,7% al Régimen Contributivo, mientras el 34% restante está por fuera de cualquier régimen de seguridad social–, los más pobres siguen teniendo una menor probabilidad de recibir atención cuando se enferman y una mayor probabilidad de tener que cubrir con recursos propios los gastos de enfermedad cuando es necesaria la hospitalización.

La fuerte vinculación entre la educación y la salud pone en desventaja a los sectores más pobres en tanto sus niveles de educación son también los más bajos. Con relación al estado nutricional de los niños y niñas, la probabilidad de que éstos padezcan de desnutrición aguda es mayor en el caso de los hijos de madres con menos educación primaria y sin afiliación a la seguridad social, a la vez que la probabilidad de padecer desnutrición crónica es mayor cuando ni el padre ni la madre han alcanzado educación secundaria. Asimismo, existe una notoria relación entre el tipo de cuidado prenatal y el nivel educativo de la madre. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (1999), a medida que se avanza en el nivel educativo aumenta la proporción de mujeres atendidas por un médico: el 42% de las entrevistadas

sin ninguna educación reportó ser atendida por un médico, mientras que aquellas que poseen educación superior fueron atendidas en el 98% de los casos por un médico. De igual manera, sobre los estratos más pobres recaen, en gran medida, las incapacidades que permiten trabajar. Esto refleja la mayor vulnerabilidad de los pobres (DNP-Misión Social-PNUD, 2000).

Según el Ministerio de Salud, el factor de protección más importante para la salud mental de los colombianos es la familia. Se considera que la familia integrada, sin importar su composición y estructura, se comporta como un factor de protección general de salud y bienestar. En los análisis es notoria la ausencia de la figura paterna en los hogares colombianos. El 31% de la población no tiene padre, el 18,7% no tiene madre y el 35% no tiene pareja. Esto trae como consecuencia la dificultad de una adecuada socialización de los hijos, no sólo por la misma ausencia del padre, sino además por el incremento en la demanda de esfuerzos que ello significa para la madre en lo económico y en la responsabilidad de guiar a los hijos. La alta frecuencia encontrada en la ausencia de la figura paterna y la mala comunicación cuando ésta se halla presente, se configura en factor de riesgo psicosocial para el bienestar y la salud mental de los hijos. Paradójicamente, los estudios también revelan que los hogares donde las mujeres son la cabeza de familia reportan mayor asistencia de los hijos a las escuelas, mientras que en aquellos donde existe el padre o éste es cabeza de familia la asistencia es menor.

La actualización en 1999 del estudio nacional de salud mental en Colombia de 1993, indica que por lo menos el 39% de la población general presenta posiblemente algún tipo de trastorno mental y por lo menos el 32% de la población infantil amerita ser evaluada por un equipo interdisciplinario de salud mental. No es de extrañar esta grave situación si tenemos en cuenta los datos referenciados sobre el número de familias que tienen alguno de sus miembros amenazado, las familias con personas secuestradas, las familias que han tenido muertes por homicidio, suicidio o por accidente, y las familias desplazadas donde casi siempre uno de sus integrantes ha muerto. El impacto de este tipo de situaciones en términos de duelo en proceso o no suficientemente elaborado, o de síndrome de estrés postraumático, fácilmente explican la situación tan grave de salud mental en el país.

Sobre el estado general de la salud de la población, si se excluyen las causas infecciosas de enfermedad y muerte de los niños en Colombia, se encuentra



que las principales causas de morbi y mortalidad general tienen que ver con estilos de vida no saludables, problemas comportamentales, farmacodependencia y trastornos psicosociales. La primera causa de enfermedad y muerte –violencia, trauma y accidentes–, implica siempre un problema psicosocial de base, generalmente vinculado con el consumo de alcohol o de algún tipo de sustancias psicoactivas ilegales. Lo mismo puede decirse de las enfermedades cardio-cerebro-vasculares, que son la segunda causa de enfermedad y muerte en el país, donde se sabe que sus cuatro factores de riesgo fundamentales son: estrés, consumo de tabaco y alcohol, estilos de vida no saludables relacionados con el sedentarismo y la alimentación. De nuevo la importancia que entraña la salud mental en el consumo de sustancias psicoactivas y los estilos de vida. Igual pasa con el consumo de tabaco en el cáncer de pulmón y el consumo de alcohol en el cáncer de tracto digestivo.

El hecho de que los mayores índices de morbi-mortalidad, desnutrición, abandono y fecundidad se presenten en las familias más pobres del país genera una doble condición de desventaja. Por una parte, desencadena una reproducción de la pobreza, de generación en generación, y, por otra, concentra las desigualdades y las inequidades en estos grupos.

La vivienda constituye un factor determinante de cohesión familiar y de desarrollo social y económico. De cohesión familiar en cuanto el espacio físico del hogar es contenedor y articulador del espacio afectivo y emocional de todos sus miembros. De desarrollo social en la medida en que es una de las variables básicas de los indicadores de calidad de vida y representa un aporte considerable al crecimiento económico y a la generación de empleo por los diversos sectores productivos que involucra. Con relación al desarrollo social, el déficit cuantitativo de vivienda se estima en 1.260.500 unidades habitacionales (17.6% del total de hogares), concentrándose más del 80% en hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos<sup>31</sup>. Más de 11.5 millones de los hogares del país presentan necesidades básicas insatisfechas, constituyendo la vivienda inadecuada y el hacinamiento, en conjunto, más del 40% de ese indicador, y los problemas de servicios públicos, otro 20%. Igualmente, un 9.8 de las familias pobres del país deben su situación a una vivienda inadecuada y un 10.6% a servicios inadecuados. Con relación al desarrollo económico, por su carácter de sector intensivo en mano de obra, la vivienda constituye un generador típico de empleo directo e indirecto.

31. Dane, Encuesta Nacional de Hogares 1999.

Hasta 1995 el sector presentó una tendencia creciente en la generación de empleo a nivel urbano, especialmente en los estratos 1, 2 y 3. A partir de 1998, con la crisis del sector los trabajadores de la construcción se quedaron sin empleo, afectando principalmente a los de estos estratos.

En materia cultural, para Galvis Gómez (2000) los patrones culturales rectores de la vida de la familia, o sea, los roles y las conductas que se expresan en el autoritarismo con el cual se educaba a los niños y las niñas, la persistencia del papel de la mujer como la servidora del hogar y del hombre proveedor de los medios de subsistencia, la relación hombre mujer, las consideraciones sobre el cuerpo, el manejo de la sexualidad y el ejercicio del poder, también están en crisis. Y aunque la familia aún está gobernada por los imperativos de la religión y de la política, cuyos principios estuvieron destinados a consolidar unidades homogéneas de pensamiento ideológico y religioso, están siendo transformadas a partir de la incorporación masiva de la mujer al mundo del trabajo y las nuevas formas de ser y asumir socialmente –como actores sociales en tanto sujetos acreedores de derechos–, a los niños, adolescentes y jóvenes. En consecuencia, se están reestructurando las interacciones entre los padres y los hijos, entre la pareja y en general las relaciones intergeneracionales.

Por lo dicho, es obvio que en materia política es casi inexistente la capacidad de la familia para ser escuchada y para participar en las decisiones de los asuntos públicos de la nación. Su precariedad en todos los órdenes y el abandono de su tratamiento por parte de las políticas del Estado recae directamente sobre los niños y los jóvenes. La familia, al no poder afrontar los desafíos que la confrontan y al no tener asegurada una fuente de ingresos y recursos necesarios para atender a sus necesidades, es poco probable que pueda alcanzar el equilibrio que le da razón a su existencia, poniendo en riesgo no sólo la crianza, la socialización de los hijos y la formación de los valores que van a constituir la personalidad de los miembros que la constituyen, sino sus condiciones de vida material y humana.

Al respecto, algunos estudios ilustran la vulnerabilidad de la familia frente a la violencia, el maltrato doméstico y los riesgos psicosociales propios de la marginalidad: delincuencia, inseguridad ciudadana, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas legales y no legales.

Con relación al primer aspecto, Londoño Vélez (2001) argumenta que:

"la violencia contra las niñas y niños al interior de la familia es también la punta del iceberg de historias en cadena de violencia contra las madres y se expresa de múltiples maneras: negligencia y abandono en la crianza, privación alimentaria y afectiva, expulsión temprana del hogar, explotación sexual y trabajo infantil, entre otras. Se estima que 6 millones de menores de 18 años son víctimas de agresión física severa. Especial mención merece el incesto, la violación y el abuso por parte de padrastros, familiares o conocidos. Este crimen es específicamente contra niñas, siendo el grupo más vulnerable el de 5-14 años y luego el grupo de 0-5 años. En el incesto se vulnera la confianza de la víctima en el agresor, quien aprovecha la superioridad de edad, posición y afectividad para someter a la víctima. De las diversas formas de violencia es quizá la menos expuesta al público, dado que implica a los vínculos familiares, cuestiona la función paterna y a la familia como espacio de seguridad y afecto".

En cuanto a la delincuencia e ilegalidad, se afirma que los jóvenes, incluso los niños y en ocasiones la familia entera de los sectores más pobres del país, están más expuestos como víctimas pero también como actores de la delincuencia organizada dedicada al robo, asalto callejero y secuestro, o a las redes del narcotráfico para la distribución y tráfico de sustancias ilícitas. El fenómeno del "sicariato", las "mulas" y los mismos narcotraficantes generalmente pertenecen o provienen de las familias más pobres del país.

Sobre al consumo de sustancias psicoactivas legales y no legales, se reconoce que una de las instituciones más afectadas por el alcoholismo y el consumo de sustancias psicoactivas es la familia, con una doble vía de asociación, pues las malas relaciones entre sus miembros, al igual que la desintegración, están vinculadas con el consumo, a la vez que el consumo afecta las relaciones intrafamiliares y produce desintegración familiar. Asimismo se sabe que los jóvenes y en general las personas que no desempeñan ninguna actividad económica específica carecen de nivel educativo son los que consumen en mayor proporción sustancias legales e ilegales (Programa Presidencial Rumbos, 2000).

No obstante su crisis, la pobreza extrema y los múltiples problemas que la aquejan, los espacios de la familia<sup>32</sup> están siempre presentes en la mente y en las representaciones que sobre la convivencia íntima y cotidiana construimos todos los colombianos y colombianas. Muchas veces como una ilusión o como un deseo que se pierde en el día a día, en la lucha por la supervivencia económica y en la poca probabilidad de lograrlo. Y es precisamente en esta pérdida de la ilusión donde las familias de los sectores más desprotegidos de la sociedad ven debilitarse la capacidad y el sentido del proyecto familiar, su poder como articuladora y formadora de lo social, lo cultural y lo personal, la posibilidad de pensar el futuro, de planificar por lo menos en el corto plazo, la formación y la educación de los hijos, la construcción de interacciones más armónicas, la formación de sujetos sociales e individuales más sólidos, finalmente, la consecución de una vida mejor para el núcleo familiar y para la sociedad en general.

## Los niños y su socialización

La discusión sobre la niñez y la infancia, aunque por supuesto, no es nueva en el país y menos en el mundo, por lo menos ha tomado otros matices en la década de 1990. En los espacios académicos, políticos y legislativos y en las organizaciones e instituciones que agencian y apoyan proyectos con niños, son claros los desplazamientos conceptuales que se han venido experimentando.

“En los últimos decenios, la imagen adultocéntrica del niño ha sido impugnada y atacada a través de la defensa del derecho de los niños al bienestar basado en la dignidad humana. El respeto de los niños como seres humanos significa que ya no se les considera como meros objetos de protección, sino como sujetos poseedores de derechos humanos, como cualquier otra persona. Esta nueva concepción se aplica al niño como individuo (psicológico), así como a los niños como categoría social: la infancia como una clase social permanente (sociológica)” (Power, 1999).

32. Galviz Gómez (2000) reporta que en las experiencias de trabajo vividas con familias, aun en situaciones límite como el desplazamiento forzado, a pesar de vivir hacinados en una pieza o en una carpa, siempre organizan el espacio en función de los sectores de la casa: cocina, alcoba y sala-comedor.

La niñez ya no es comprendida como una realidad ontológica o como una etapa más del desarrollo humano, sino fundamentalmente como un complejo proceso de construcción social configurado culturalmente. Por tanto, dependiendo de las características culturales, sociales, políticas y económicas que tengan lugar en un contexto y tiempo específico se construye una u otra realidad de niñez.

En los escenarios legales y políticos, el marco global de referencia desde el cual se piensa la infancia es el de los derechos humanos, mientras que el tema de la democracia es el sitio donde la problemática de la niñez asegura la solidez de las medidas y acciones que se tomen para reconocerla. En tal sentido, se ha pasado de la lógica de beneficencia a la lógica de derechos, con la consecuente modificación en las acciones que se emprenden en favor de los niños y con su participación como actor y como sujeto social.

Desde una perspectiva global sobre la comprensión de la infancia en Colombia, un estudio emblemático, que marca un hito en la investigación sobre el tema, es el realizado por Saens, Obregón y col. (1997), y cuyo aporte fundamental consiste en descubrir las intrincadas tramas que se tejieron en torno a lo pedagógico, lo social y lo religioso, entre lo viejo y lo nuevo, a partir del advenimiento y la particular apropiación de la modernidad en el contexto tradicional colombiano, mostrando la noción de sujeto, las formas de constitución de la educación pública y el saber pedagógico, especialmente en cuanto a las relaciones entre saber y poder, que aún se encuentran arraigadas en nuestra sociedad.

De igual valor pueden citarse los estudios sobre ciudadanía y participación de los niños contenidos en dos estudios: 1) *"Teoría general de la niñez y adolescencia"*, que logra sistematizar y desarrollar los principios éticos y jurídicos que subyacen a la nueva concepción de la ciudadanía de la infancia; y, 2) *"La encuesta sobre participación social de los niños"*, agenciada por UNICEF, 1999, que rescata desde la voz de los niños las diversas maneras como ellos conciben la participación.

El presente análisis sobre la problemática de la niñez en Colombia y sus vinculaciones con la escuela parte del hecho de que la escuela constituye el espacio cultural --pero también físico-- de construcción de la infancia y esencialmente de su ciudadanía, que no es otra cosa que la consolidación

definitiva de la infancia como categoría sociohistórica. Asimismo, se considera que en la era actual de los derechos humanos, una infancia sin escuela es una democracia amputada. Desde esta perspectiva resulta imprescindible priorizar la eliminación y transformación de todos aquellos aspectos que contribuyan a la exclusión de la escuela. Sin embargo, conviene no olvidar que cualquier alternativa a la escuela constituye de hecho una alternativa a la ciudadanía de la infancia (García Méndez 1998).

Por otra parte, en la realidad cotidiana los estudios muestran que la escuela se representa casi sin iniciativas frente a las demandas y necesidades de los niños, desplazada y arrollada por otras instancias socializadoras como los medios de comunicación, especialmente la televisión.

Al respecto, muchos teóricos coinciden en afirmar que la televisión se está constituyendo en la escuela paralela y que su potencia es tal que no sólo cambia los contenidos de la socialización sino que el hecho de posibilitar el acceso a la información, cada vez a edades más tempranas, conlleva la pérdida del secreto, la pérdida del tabú y la incorporación de la incertidumbre, lo cual, para Neil Postman, significaría la desaparición de la niñez en cuanto se develan los secretos, particularmente los que se refieren a la sexualidad, la violencia y la competencia de los adultos para dirigir el mundo (Tedesco, 1995).

En tal sentido, López de la Rocha (2.000), en el estudio *"Los niños como audiencias"*, recoge las maneras como los niños se aproximan a los medios de comunicación y la lectura que hacen de ellos, encontrando que los niños como lectores, en un escenario de múltiples textos, encuentran fascinación por lo audiovisual, mientras que el libro es asociado con la escuela y su frecuentación no se considera placentera sino más bien un deber. Tanto para los niños como para las familias de los sectores populares la escuela es el único espacio donde tienen acceso a los libros. No hay bibliotecas familiares, ni tampoco espacios reservados para la lectura dentro de la geografía casera, como sí los tiene la televisión, cuyo sonido a menudo invade la vivienda.

Al ser concebidos los niños como sujetos de derechos y no exclusivamente como sujetos de intervención, en el último quinquenio los gestores de proyectos sociales y los intelectuales del país han empezado a preocuparse por tener en cuenta los criterios y sugerencias de la infancia y sus

necesidades, captados a través de las voces de los niños y niñas. En esta línea, el CINDE (2001) está adelantando un estudio sobre "*indicadores de calidad de vida*", diseñados por los niños, con el propósito de implementar proyectos de acción social que partan de las maneras como los niños representan el mundo que les ha tocado vivir.

Por otra parte, sobre los contenidos de la socialización de los niños se sabe que el maltrato, la violencia y la guerra ocupan un lugar importante. Las dos últimas generaciones de colombianos han nacido durante la guerra; en consecuencia, su socialización ha estado vinculada con los valores de la violencia, y en las dos últimas décadas con la ilegalidad, la corrupción y el poder de las armas.

Acerca de los estudios sobre el maltrato infantil, el más completo es el "*Estado del Arte sobre Maltrato Infantil en Colombia 1985-1996*". elaborado por Mejía de Camargo y col. (1997). Para esta autora: "El maltrato infantil no es solamente un problema de salud pública, es un problema social mucho más profundo que incluye todas aquellas faltas de cuidado, atención y amor que afectan el desarrollo integral y todas las injusticias que contra los niños, niñas y adolescentes se ejercen por parte de sus padres, maestros, familiares, cuidadores, vecinos, comunidad en general y el Estado, como responsables de la protección de sus derechos". En dicho estudio, después de haber encontrado 1.046 referencias bibliográficas, ubicado los 20 documentos de origen nacional que han sido más consultados y referenciados, 278 experiencias, investigaciones y proyectos de intervención, las autoras afirman que el número de proyectos que hacen relación a la divulgación del problema y a su descripción es alto y que el tema del maltrato infantil ha pasado de ser motivo de la crónica roja de los periódicos, a estar en la preocupación de muchos sectores. Se resalta que en la década motivo de estudio se han dado grandes cambios con relación al significado de la infancia; cambios que sólo a partir de los próximos años empezarán a ser analizados y a marcar la diferencia, tanto en los sistemas de atención cuanto en las políticas sociales y de educación.

Con respecto al maltrato en el ámbito escolar aparecen varios estudios desarrollados en escuelas primarias, jardines infantiles y en programas de educación inicial, que corroboran y muestran la violencia que opera en la escuela. Se resaltan: "*La escuela violenta*", Parra Sandoval y col, 1992; "*En*

*la escuela, semillas de violencia*" Camargo, 1996; y *"Colombia, país y escuela en conflicto"*, Castañeda Bernal, 1996.

En investigaciones posteriores a la realización del Estado del Arte, Parra, Castaño y Cruz (1998), muestran que el contenido central de las narraciones que hacen los niños sobre su vida en la familia, en la escuela y en el trato cotidiano está atravesado por la violencia. La investigación de Jimeno, Roldán y col. (1998), intenta explorar los eventos y relaciones de violencia ocurridos en colegios oficiales del Distrito Capital, con el fin de precisar un marco posible de acciones para la elaboración de un modelo de intervención. El estudio concluye que la vida de la escuela se ve en buena medida condicionada por la precariedad en la comunicación y en las relaciones que se desarrollan entre sus integrantes, constantemente cruzadas por la hostilidad, y donde convergen varias manifestaciones de violencia vinculadas a la dificultad para resolver los conflictos entre los actores escolares, a la influencia de las condiciones ambientales y la participación escolar, a los problemas en la relación pedagógica y a las relaciones conflictivas de la familia y el barrio con la escuela.

Estudios sobre la niñez y la guerra en Colombia muestran, en términos cuantitativos, que 6.000 niños y niñas hacen parte de las filas de combatientes del conflicto armado y que, entre 1995 y 1998, 835.000 personas fueron desplazadas forzosamente por la guerra. De ellos el 65%, 542.000, eran niños, niñas y jóvenes<sup>33</sup>; y que durante el año 2000 cerca de 150 niños fueron secuestrados. Asimismo, el informe del CODHES afirma que estos niños son a la vez víctimas y protagonistas de la guerra en tanto el conflicto armado convierte a los menores en objetivo de sus acciones o en parte de sus estrategias. "En objetivo porque son cada vez más los menores que mueren deliberada o accidentalmente por acción de los grupos armados. Porque hay menores secuestrados y desaparecidos, porque son sometidos a maltratos y torturas físicas y psicológicas en las zonas de conflicto, porque hacen parte de una población convertida en la principal víctima de la confrontación que no distingue a combatientes de no combatientes ni a adultos de niños o niñas. En estrategia, porque además de padecer la guerra los menores son, en buena parte, quienes la libran debido al considerable número de niñas y niños combatientes en las filas de los diferentes conten-

33. Para enmarcar esta problemática en el estado actual de la niñez en Colombia, se sabe que el 41.5% de la población son menores de 18 años, y el 38.9 vive en la pobreza. Entre los pobres, el 17.5% de niños y niñas vive en situación de miseria. 1.700.000 niños y niñas entre 12 y 17 años, y 800.000 entre 6 y 11 años, son trabajadores. Defensoría del Pueblo, 1999.



dientes armados. (...) Se calcula en cerca de 2.000 los menores que están en la filas de la guerrilla y en 3.000 los que se encuentran vinculados a los grupos paramilitares. Entre siete y diez por ciento del total de miembros de la guerrilla son menores de edad” (Rojas Rodríguez y col., 1999; 45).

Siendo ésta una de nuestras realidades más dramáticas, durante la década de 1990, con énfasis hacia sus finales, como consecuencia pero también como respuesta a la crisis social, económica y política que vive el país y, sobre todo, debido a la agudización del conflicto armado y a la violencia indiscriminada y generalizada a la que se ha visto sometida la población civil colombiana, donde los niños han llevado la peor parte del conflicto, se han producido algunos estudios sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, el conflicto armado y el lugar que ocupan los niños y las familia en esta problemática. De acuerdo con Unicef (1999), la situación de infancia dentro del conflicto armado en Colombia podría ubicarse en los siguientes escenarios: los niños y las niñas combatientes; los niños y las niñas desvinculados de la guerra; los niños y las niñas víctimas de atentados contra la vida, la integridad y la dignidad personal, a través de crímenes perpetrados en el contexto del conflicto armado; niños y niñas secuestrados, desaparecidos, desplazados por el conflicto armado y, finalmente, violación de sus derechos por discriminación de género y explotación sexual dentro del conflicto armado.

En el desplazamiento forzado los más afectados son siempre los niños y la familia generándose un círculo vicioso de violencia. ” El desplazamiento destruye imaginarios y entornos, tensiona y fragmenta la familia y el tejido social, impacta negativamente en la calidad de vida e incide en el comportamiento psicosocial de las personas afectadas tempranamente por la violencia (Andrade y col., 2000).

Sobre los niños que han participado en la guerra y sobre aquellos que quieren desvincularse del conflicto armado, se dice que ”el uso de los niños como soldados los expone a peligros de muerte o heridas de combate. Sin embargo, la guerra también los expone a la muerte o a las heridas en otras ocasiones, por ejemplo, si ellos tratan de evitar el ser reclutados, de escapar, si desobedecen órdenes, o si no están en capacidad de aguantar el reclutamiento. (...) Adicionalmente, también debe ser considerado el impacto que tiene sobre estos niños el hecho de matar, herir, torturar, violar y cometer actos violentos contra otras personas y la forma como llegan a entender el

poder que les da la posesión de un arma. La dificultad de desmovilizar e reintegrar a estos niños a la sociedad y sus valores en tiempos de paz es uno de los grandes desafíos de las sociedades después de un conflicto o para aquellos que están buscando pasar del conflicto armado a la paz” (Brett, 1999).

Otra de las vertientes fuertes de investigación sobre la situación de los niños es la relacionada con el trabajo infantil. Tanto los estudios cuanto las acciones han sido realizados por las Fundaciones y ONG’s que desarrollan programas en esta línea y por las universidades, a través, fundamentalmente, de las tesis de grado de los alumnos de pregrado y posgrado de las facultades de psicología, educación, sociología y trabajo social.

Resulta relevante el documento macro elaborado por Salazar (1994), donde se destaca la insuficiencia de ingresos de la familia y el deficiente clima familiar con relación a los vínculos afectivos, como los factores que obligan a los niños a trabajar y a buscar alternativas de realización personal en el campo laboral junto con la imagen de la mujer como jefe de hogar, por causa de abandono o ausencia del hombre, el acceso inadecuado a la educación, las tradiciones culturales y la búsqueda de mano de obra barata por parte de los comerciantes y empresarios, con el antecedente de que la mayoría de niños y niñas que trabajan lo hacen en condiciones de riesgo, abuso y explotación, lo cual acarrea consecuencias que pueden ser funestas para la sociedad pues la violación de tales derechos conduce a una mutilación intelectual, emocional y sociopolítica de grandes contingentes de niños y jóvenes.

La Organización Internacional del Trabajo –OIT– (1996) corrobora lo dicho en varios estudios de carácter nacional e internacional, sobre la distancia entre la legislación y la práctica, donde el trabajo infantil –aunque parece haber sido abolido en lo que suele llamarse el sector estructural, es decir, en las grandes empresas–, permanece en la economía informal y también en aquellos trabajos donde la integridad física y moral de los niños se pone en juego: vendedores ambulantes, ayudantes en pequeños negocios y, en general, todo tipo de trabajo que se lleva a cabo en la calle: desde cuidadores de carro y cargadores en plazas de mercado hasta la prostitución y la pornografía.

Investigaciones como las de Flórez y Méndez (1995), logran no sólo ubicar los sitios y el tipo de trabajos que realizan los niños sino además comprender la naturaleza del fenómeno en contextos sociales como el nues-

tro. Afirman que frecuentemente actividades que deben ser consideradas como trabajo no lo son para los padres y la sociedad. Igualmente, para muchas familias con oportunidades económicas estrechas el trabajo infantil no es necesariamente visto como malo o dañino, sino como un proceso que lo introduce en las actividades laborales y lo capacita en estrategias de supervivencia. En otro estudio, los mismos autores (1998), corroboran lo dicho en el anterior, argumentando de manera amplia la relación entre trabajo infantil y pobreza en todas sus dimensiones: necesidades básicas insatisfechas, bajo acceso a los servicios de salud y educación, descomposición familiar y en general marginalidad social, económica, cultural y política.

Otro de los estudios importantes es el de Pérez y Mejía (1996). Los autores resaltan el trabajo infantil como una de las alternativas que toman los niños y las niñas para escapar o evadir los problemas al interior de sus familias, para reencontrarse con su grupo de pares o amigos, donde el encuentro se convierte en el lugar de confrontación y aprendizaje significativo, en cuanto el niño organiza su vida cotidiana por la vía de la acción introyectando pautas de comportamiento. Todo esto de cara a lo que deberían hacer otras instancias socializadoras como, por ejemplo, la escuela y la misma familia.

Los estudios e investigaciones evidencian que en gran medida el trabajo infantil se convierte en una más de las violencias reales ejercidas sobre los niños y en una especie de violencia simbólica en cuanto los priva del acceso a los beneficios de la educación, marginándolos de ser partícipes del desarrollo social del país.

En consecuencia, la situación de maltrato y abandono que evidencian los estudios sobre la niñez en Colombia, así como las nuevas formas de constitución de la familia y las interacciones de los niños en el barrio, con sus pares y en su contacto con los medios de comunicación, han impreso nuevos contenidos a la socialización infantil y a las formas como nuestros niños están configurando su ciudadanía. A la escuela en particular, y al sector educativo en general, no les queda otro camino que reconocer estas realidades y tenerlas en cuenta en el momento de pensar la equidad y la calidad de los servicios que ofrecen, porque su eficiencia y eficacia en gran medida responden no sólo a variables pedagógicas, de organización y gestión escolar, sino a sus externalidades, que no son más que las condiciones en que llegan los niños a las escuelas y las maneras como desarrollan su vida coti-

diana en escenarios diferentes a los escolares, que para efectos de este estudio hemos denominado "condiciones de educabilidad".

## **La emergencia de las culturas juveniles y la escuela**

Pensar cómo llegan los jóvenes a la escuela, especialmente a la que asisten los de los sectores más pobres del país, pasa por referenciar: la emergencia de las culturas juveniles que tienen lugar y sentido para las nuevas generaciones en los intersticios de las instituciones, entre ellas la escuela; las modificaciones sufridas actualmente en el mundo del trabajo; y la profundización de las desigualdades sociales que hace a los jóvenes vulnerables frente a los riesgos psicosociales propios de la marginalidad.

Con relación a la emergencia de las culturas juveniles, es un hecho que las producciones y consumos culturales que marcan las nuevas formas de socialización de los jóvenes y que le dan sentido a su mundo tienen lugar en círculos diferentes a los escolares. Al decir de Feixa (1999: 84)

"Las culturas juveniles refieren la manera en que las experiencias sociales de los jóvenes son expresadas colectivamente, mediante la construcción de estilos de vida distintivos localizados fundamentalmente en el tiempo libre y en espacios intersticiales de la vida institucional".

Aunque si bien es cierto que las culturas juveniles se han hecho visibles en la esfera de lo público a través de manifestaciones simbólicas asociadas casi siempre a la música y a modos o estilos de vida alejados de la cultura hegemónica, también es cierto que la condición de juventud no se agota aquí, sino que también tiene lugar en las interacciones de los jóvenes con el mundo adulto y con sus instituciones tradicionales.

Desde una perspectiva relacional y compleja de la construcción social de la juventud, podría decirse que ésta se configura en tiempos y espacios específicos, alrededor de experiencias vividas y de sensibilidades compartidas, en escenarios intra e intergeneracionales donde se comparten emociones, racionalidades, éticas, estéticas, sentidos e intereses, presentes y efímeros para algunos jóvenes y a más largo plazo para otros.

No es posible entonces referirse a los jóvenes como si se tratara de un conglomerado poblacional homogéneo, definido únicamente en términos de la edad, por el consumismo frente a las industrias culturales, o por su prefuncionalidad, en tanto se piensa que se están preparando para ser en el futuro. Por el contrario, más pertinente es considerarlos sujetos de derechos y actores sociales y culturales activos que se construyen en el tejido de las interacciones que establecen en la vida cotidiana con sus pares, con el mundo adulto y fundamentalmente con quienes puedan compartir significados que son finalmente los que dotan de sentido a la existencia.

Quizás el sello distintivo de las nuevas generaciones de adolescentes y jóvenes es la construcción de identidades colectivas y móviles que determinan sus producciones y consumos culturales, a la vez que marcan diversas formas y contenidos en su socialización. Las culturas juveniles perviven en todos los sectores sociales y se hacen visibles a través de diversas formas de agregación juvenil: grupos naturales, tribus juveniles convocadas alrededor de la música rock y sus diversas vertientes, galladas de amigos que desarrollan actividades en los campos del arte, la recreación y la organización comunitaria; o grupos que simplemente se parchan en su esquina a conversar y divertirse o a delinquir para subsistir (Salazar, 1995).

Algunos estudios han documentado e ilustrado en nuestro país las configuraciones y dinámicas de las culturas juveniles (Muñoz, 1998; Perea, 1998), la pérdida de sentido de la escuela secundaria para los jóvenes (Parra y col., 1995), así como las nuevas formas de socialización de los jóvenes expresadas en el debilitamiento del poder socializador de las instituciones tradicionales –escuela, familia e iglesia– y la fuerza que han ganado como agentes los medios de comunicación, la calle y sobre todo los grupos de pares (Martín-Barbero, 1998). En estas nuevas formas de socialización la ruptura intergeneracional es un hecho. Los jóvenes no quieren de ninguna manera ser como los adultos y más bien se ha legitimado la juvenilización de la cultura donde toda la sociedad quiere ser joven, desde los adultos hasta los mismos niños.

Con relación a las modificaciones sufridas actualmente en el mundo del trabajo, es un hecho que ni el sistema educativo ni el sector productivo han encontrado el camino para enfrentar este problema. Las tasas de desempleo tan altas en el país, que golpean con mayor rigor a los jóvenes, es su evidencia. Según Ramírez y Castro, (2000), este problema se ha convertido en un

laberinto. La situación de pobreza en los hogares presiona al retiro anticipado de muchos jóvenes del sistema escolar, impidiéndoles acceder a aquellas competencias básicas que se obtienen en la educación general, que son consideradas el substrato sobre el cual se construyen las competencias específicas, que los habilitan para el desempeño de un trabajo con cierto nivel de competitividad. La segmentación del mercado coloca en una situación de desventaja a los jóvenes de las capas pobres, quienes sufren serios déficits de capital social y competencias laborales y que, en consecuencia, presentan muy bajo potencial de empleabilidad y un altísimo riesgo de ser excluidos de la organización social, como de hecho está sucediendo.

Con respecto a la profundización de las desigualdades sociales, es una realidad que el fenómeno de la globalización, el desarrollo tecnológico y el mercado como único ordenador social han agudizado las desigualdades y generado otras nuevas, tal como se ha mostrado a lo largo de este documento. Al respecto, Streeten (1996) afirma:

"La globalización genera efectos desiguales. El capital financiero, las multinacionales, los propietarios activos, las utilidades, las firmas y empleos flexibles, los trabajadores calificados y los mercados internacionales son los grandes ganadores. Al contrario, África y América latina, el empleo, las personas sin activos, los salarios, los trabajadores no calificados, las firmas y empleos rígidos, los productos básicos, los deudores, las pequeñas empresas, las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales agrupan el amplio conjunto de perdedores".

Por otra parte, con respecto a los riesgos psicosociales a los que se ven expuestas las nuevas generaciones, se sabe que el clima cultural y valorativo de los jóvenes también se ve alterado por la agudización de la violencia y la búsqueda de formas rápidas de ascenso social, que unidas a la falta de confianza en la escuela como mecanismo de movilidad social y ocupacional, los hace presa fácil de los riesgos psicosociales propios de la marginalidad. No obstante esta pérdida de confianza, a partir de la reconstrucción de historias de vida de jóvenes desertores de la enseñanza pública de Bogotá, la escuela aparece de manera nostálgica y en ocasiones idealizada, en tanto la vida es más dura en la calle y muchos de ellos quisieran regresar a su ámbito. De hecho, algunos buscan formas alternativas de escuela, como la educación nocturna o el ingreso a instituciones de formación para el traba-

jo. Los jóvenes hombres y mujeres expresan que cuando se retiraron de la escuela, sin importar los motivos que los impulsaron a hacerlo, dejaron de ser jóvenes. Asimismo, para las familias sus hijos están menos expuestos a los peligros de la calle cuando asisten a la escuela. En tal sentido, ésta es significada tanto por lo jóvenes como por sus familias como lugar de protección y espacio para vivir la juventud sin peligro, en tanto es el sitio permitido socialmente para encontrarse con los pares sin ser motivo de sospecha y desconfianza por ser joven y pobre (Castañeda, Díaz y Rivera, 2001).

Igualmente, el aumento en la mortalidad de adultos jóvenes forma parte de los riesgos psicosociales a los que se ven enfrentadas las nuevas generaciones. Las defunciones de jóvenes entre 15 a 24 años aumentó entre 1983 y 1993 de 6.5 a 9.1%, y la del grupo de 25 a 34 años pasó de 6.8% a 9.9%, cifras que vienen en aumento por la agudización de la violencia. Los muertos de la guerra y la violencia urbana son, en mayor proporción, los jóvenes de los sectores rurales y urbanos marginales.

El consumo de sustancias psicoactivas legales y no legales es otro de los riesgos psicosociales que enfrentan los jóvenes. El tabaquismo, el consumo de alcohol y la drogadicción alcanzan dimensiones preocupantes. De la población entre 15 y 19 años, 19% fumó alguna vez y 13% fuma regularmente; 72% ha consumido alcohol alguna vez en la vida y cerca del 10% consume una vez al mes. Sólo el 14% de los jóvenes afirmó cuidar su salud no consumiendo licor y otro 17% no fumando (Encuesta ISS y Profamilia, 1999). Asimismo, el mayor consumo de drogas se observa en los jóvenes de 20 a 24 años, seguido por los de 15 a 19 años, ocupando un lugar importante el consumo de marihuana, basuco, alcohol y cigarrillo. El consumo de drogas y alcohol afecta a los pobres más frecuentemente que a los ricos. De hecho, más del 7% de los hogares en el quintil más pobre sufre de estos problemas, comparado con menos del 3% en el quintil más rico. En la zona rural, la relación es al revés; la probabilidad de caer en la drogadicción aumenta con la riqueza (DNP-Misión Social-PNUD, 1999: xx).

La tasa de fecundidad adolescente es también otro de los riesgos. En el 2000 (85 nacidos vivos por mil adolescentes) es ligeramente más baja que en 1995 (89 por mil). Pero en total, en la década de 1990, el número de nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años aumentó el 21%. La proporción de menores de 20 años que ya son madres o que están embar-

zadas al momento de la encuesta pasa de 13% en 1990, a 17.4% en 1995 y a 19.1% en el 2000, lo cual implica un aumento del 50% de esta proporción en la década. Las cifras de fecundidad adolescente demuestran un regreso a los niveles que presentaba el país a comienzos de la década de 1980 (DNP, Misión Social, PNUD, 2000). Este problema puede ser aún más alarmante cuando estudios cualitativos reportan que, frente a la desesperanza y el sinsentido existencial, el embarazo en las adolescentes se está convirtiendo en una forma de arraigo a la vida y que, para muchas de las jóvenes, culturalmente, para ser mujeres, hay que ser madres. Fuera de cualquier moralismo, la literatura en su conjunto muestra de manera fehaciente que las repercusiones negativas del embarazo juvenil son muchas y significativas. Con relación a la educación, se sabe que el embarazo juvenil es mucho mayor entre las jóvenes que no han completado su educación primaria y entre las jóvenes con padres de menor nivel educativo. Asimismo, afecta de manera notable las tasas de deserción escolar en el corto plazo. La probabilidad de interrumpir los estudios son al menos tres veces más altas entre las jóvenes embarazadas que entre las jóvenes que no lo están. Es indiscutible que muchas de las jóvenes que interrumpen sus estudios a causa del embarazo, no los reanudan después de la concepción o la maternidad, lo que implica efectos a largo plazo. Con todo, la incidencia del embarazo no sólo afecta más a los más pobres, sino que también ayuda a perpetuar la pobreza (Gaviria, 2000).

Por su parte, los adolescentes y jóvenes escolares hombres y mujeres tienen una vida paralela a la escuela que ésta desconoce. Algunos hacen parte de pandillas juveniles dedicadas al robo y al atraco callejero, otros ejercen la prostitución, la gran mayoría trabaja en actividades informales legales y no legales. En las mismas escuelas hay redes de distribución de drogas y en los lugares más inseguros de la ciudad, muchos de los alumnos están armados como medio de sobrevivencia (Castañeda, Díaz y Rivera, 2001). Pero la existencia de esa vida paralela de los jóvenes que la escuela desconoce no necesariamente corresponde sólo a la marginalidad. Más bien pareciera ser que es el resultado del desencuentro de la escuela con el mundo juvenil (Atlántida, 1995).

Así las cosas, la respuesta a la pregunta: ¿cómo llegan los niños y los jóvenes a las escuelas? pone en escena la inequidad no sólo en la calidad y cantidad de educación que reciben los niños y los jóvenes que asisten a las



escuelas de los sectores más pobres de la población colombiana, sino también las condiciones de precariedad material y humana de entrada y permanencia en las escuelas. La inserción laboral de las familias, su estabilidad económica y emocional, sus dificultades para prefigurar el futuro, el impacto de las políticas sociales, el estado de salud física y mental de los alumnos, son variables constitutivas de la "condición de educabilidad" de los niños y los jóvenes, básicas para determinar el éxito escolar de las nuevas generaciones y grupos poblacionales que ahora acceden a la educación.

## ■ 4. ¿Cómo recibe la escuela a los niños y a los jóvenes?

Colombia, al igual que muchos de los países latinoamericanos, emprendió durante la década de 1990 una fuerte reforma a su sistema educativo. Sucesos políticos como la promulgación de la Constitución del 91 y la consolidación de los procesos de descentralización política y administrativa iniciados en la década del 80, la Ley General de Educación, el trabajo de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo y la formulación del Plan Decenal de Educación, son el escenario político en el que tiene lugar la Reforma Educativa en el país.

Por tanto, los aspectos políticos y administrativos del sistema, así como las condiciones materiales de la escuela y sus asuntos institucionales, culturales y pedagógicos, se enmarcan dentro de dichos sucesos.

### **Aspectos políticos y administrativos del sistema**

Dos particularidades podrían destacarse de la Reforma Educativa de la década de 1990 en Colombia con relación a los demás países latinoamericanos: de un lado, la existencia, durante la década de 1980, del llamado "Movimiento pedagógico"; del otro, el carácter constitucional que adquirieron los principios de la reforma en el marco de la expedición de la Constitución del 91.

El "Movimiento pedagógico", en tanto movilización social por la educación, impulsada por el Sindicato, representa sin duda un caso excepcional en la región, más allá de las limitaciones en cuanto a su impacto en el conjunto de la sociedad. El "Movimiento pedagógico" transformó en gran medida

el pensamiento de los maestros e hizo que el poderoso Sindicato de Educadores –FECODE– no se limitara exclusivamente a los asuntos gremiales y a la defensa de la remuneración oportuna de sus afiliados, como suele suceder con las organizaciones sindicales de educadores (Cárdenas, Rodríguez y Torres 2000).

El "Movimiento pedagógico", que contó con la participación de grupos de intelectuales y profesores universitarios, defendió el carácter público de la educación, impulsó la autonomía escolar, luchó por la resignificación de la actividad docente y promovió la innovación educativa y la creación de espacios de participación en el mundo escolar (Álvarez, 2000).

Fueron dos los medios principales de expresión del "Movimiento pedagógico": la creación de la revista *Educación y Cultura* y de los Centros de Investigaciones Docentes –CEID–. A través de estos medios la Federación Colombiana de Educadores –FECODE– contribuyó a la creación de una conciencia entre los maestros y otros actores sociales sobre la importancia social de la escuela y la necesidad de su transformación (revista *Educación y Cultura*, 200). Así podría decirse que el "Movimiento pedagógico" fue de cierta manera un "caldo de cultivo" de la Reforma. Si bien la Reforma Educativa colombiana compartió el carácter eficientista y efectivista de las reformas impulsadas por los organismos multilaterales en todos nuestros países, también comprendió muchos de los principios del "Movimiento pedagógico" y encontró una actitud distinta por parte de los docentes que mantienen oposición a muchos de sus aspectos pero que son defensores radicales de otros.

En cualquier caso, y más allá del debate interno, debe reconocerse que la posición frente a la Reforma Educativa de los maestros colombianos y de FECODE ha sido particular:

"en este caso la Reforma no fue impuesta, como ocurrió en otros países. Fue concertada... Ha habido un espacio de discusión y concertación donde en algunos aspectos se llegó a acuerdos y en otros no..." (Rodríguez, 1994).

La organización docente, en paralelo con el "Movimiento pedagógico", participó activamente en los procesos de Reforma de comienzos de la década-

da de 1990: presentó proyectos de ley, e incluso en 1993 realizó un paro nacional en su defensa (Cárdenas, Rodríguez y Torres, 2000: 254).

Otra particularidad de la Reforma colombiana se da en el hecho de que sus principios, a diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos, adquirieron carácter constitucional (Art 68 y sgs.). La educación en la Constitución del 91 tiene un doble carácter: se define como derecho y como servicio público. La perspectiva de la educación como derecho se expresa en un reconocimiento de su gratuidad y en la obligatoriedad hasta noveno grado, pero fundamentalmente en el reconocimiento de la educación como derecho primordial pues se la entiende como principio de integración social, de acceso al saber y a los valores y eje del desarrollo nacional.

En este escenario, el 8 de febrero de 1994 fue promulgada La Ley General de Educación, ley 115. Su importancia radica en el hecho de que, a partir de esa fecha, todas las decisiones que se tomen en materia educativa, tanto a nivel nacional como regional o local, así como todos los proyectos y programas educativos que se implementen, necesariamente deberán obedecer a los mandatos de la ley 115.

De acuerdo con Calvo (1997), los aspectos centrales de la Ley General de Educación son:

- El servicio educativo se define como servicio público con función social, con responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Se lo estructura como un todo, compuesto por la educación por grados y niveles, la educación no formal y la educación informal. Se fortalecen éstas dos últimas formas de prestación del servicio, consideradas como un gran aporte a la solución de las deficiencias de cobertura, equidad y calidad. Se amplía el espacio educativo más allá de la escuela al promover el uso de los medios masivos de comunicación con fines educativos. Finalmente, la Ley concibe el proceso educativo como un proceso de formación permanente.
- La educación formal recibe un gran estímulo para la búsqueda de los más altos niveles de resultados, al centrarse el proceso educativo en el

logro de "Proyectos Educativos Institucionales", elaborados con el concurso de la comunidad educativa.

- Crea mejores condiciones para la atención de poblaciones particulares: adultos o niños con edades superiores a las promedio para cada grado o nivel; grupos étnicos con lenguas y culturas diversas; campesinos y personas con limitaciones o capacidades excepcionales.
- Fortalece la institución escolar a partir de las funciones asignadas al rector y a la comunidad educativa.
- Crea el servicio especial de educación laboral. A este servicio se puede acceder a partir del noveno grado, sin cerrar las puertas de la universidad a estos educandos.
- Precisa las relaciones con los establecimientos privados que prestan el servicio público de la educación, definiendo un régimen especial de control a las matrículas, un nivel de remuneración al personal docente, un manual de convivencia interno que prevenga de arbitrariedades, y ciertas pautas para la intervención estatal que, si bien preservan la libre empresa y la libertad de enseñanza, protegen los derechos de la comunidad educativa.
- Estructura un sistema de evaluación con recursos técnicos que permitirán señalar patrones de éxito, identificar tendencias nocivas para ser corregidas y precisar las responsabilidades entre docentes, directivos y educandos sobre los resultados del proceso educativo.
- Avanza notoriamente en la definición de los canales y métodos de financiación de la prestación del servicio educativo, tanto para el caso del sector público cuanto para el privado. Crea diversos estímulos a los estudiantes, docentes, establecimientos educativos, municipios o distritos para la consecución de niveles de excelencia en su desempeño como participantes del proceso educativo.
- Fortalece y tecnifica los mecanismos de participación en la orientación del servicio: crea la junta de educación (JUNE), instancia para la planeación de largo plazo, y la asesoría técnica en la definición de políticas educativas, a la que se vincularán personas de reconocida trayectoria en el sector, representativos de la investigación, la política y la academia. Igualmente, a nivel departa-

mental y local se abre un espacio a la participación de los diferentes grupos sociales, culturales, educativos y productivos en las juntas de educación departamental y municipal, órganos de consulta obligatoria de las principales decisiones del ejecutivo en materia educativa. A nivel institucional, promueve la elaboración colectiva del proyecto educativo institucional y la creación del gobierno escolar.

- Revalúa el concepto de aprovechamiento del tiempo del educando al reformar el sistema de jornadas múltiples para retornar a la jornada única, dando cabida a actividades extracurriculares, formativas y complementarias del proceso de socialización de los alumnos.
- Promueve la investigación y la innovación, al establecerla los fines y objetivos de la educación y al comprometer a la comunidad educativa frente a la necesidad de pensar y repensar la educación y el papel de la escuela en el proceso educativo y en el desarrollo social.
- Promueve la participación ciudadana al interior de las instituciones escolares y en todas las instancias, organizaciones y actividades sociales, culturales, políticas y económicas.

Junto con la promulgación de la Ley General de Educación, la Presidencia de la República convocó al grupo de los sabios<sup>34</sup> y a personalidades de la academia y de la sociedad civil de varias ciudades del país, quienes conformaron la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, para que desde su experticia y a partir del análisis sobre la situación educativa, hiciera recomendaciones sobre el rumbo de la educación colombiana. En general, las recomendaciones de la Misión aludieron a un cambio educativo orientado a mejorar la calidad, la democratización y descentralización de la educación en Colombia. Entre sus propuestas concretas estaban: (i) hacer de la educación una política de Estado; (ii) abrir la educación a la participación de la sociedad en general; (iii) promover una movilización nacional de opinión en torno a la educación; (iv) transformar la educación posbásica, priorizando su vinculación con el mundo del trabajo; (v) renovar la educación superior para vincularla al desarrollo científico y tecnológico del país. Dada la simultaneidad entre la promul-

34. Constituido por 10 personalidades colombianas de la ciencia, el arte, la filosofía, la industria y la educación.

gación de la Ley General de Educación y el trabajo de la Misión, se intercambiaron acciones, eventos y recomendaciones que fueron tenidas en cuenta por los gestores de la Ley General de Educación.

Acogiendo la recomendación de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en lo referente a hacer de la educación una política de Estado, y obedeciendo a los mandatos de la Ley General de Educación, entre 1995 y 1996 se elaboró y promulgó, con amplia participación de sectores de la sociedad civil, el Plan Decenal de Educación. Sus objetivos fueron: (i) Convertir la educación en un propósito nacional y en un asunto de todos; en un derecho fundamental y en un servicio público como reza el mandato constitucional. (ii) Integrar orgánicamente en un sistema las funciones y actividades educativas de todos los entes estatales y de la sociedad civil. Estos objetivos se concretan en diez estrategias básicas y/o líneas de acción:

- Generar una movilización nacional de la opinión por la educación.
- Lograr que la educación contribuya al desarrollo de la democracia, la participación y la convivencia pacífica de los ciudadanos.
- Formar ciudadanos que utilicen la ciencia y la tecnología con fines sociales y de sostenibilidad ambiental.
- Afirmar la unidad y la solidaridad nacional, dentro del respeto por la diversidad cultural y la igualdad y dignidad de todos los pueblos.
- Superar toda forma de discriminación y corregir los factores de inequidad que afectan al sistema educativo.
- Organizar todos los esfuerzos educativos del país con un nuevo sistema de educación, antes de dos años.
- Promover e impulsar la calidad educativa para la educación extraescolar, en término de un año.
- Asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad.
- Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad.

- Nuevas alternativas educativas para los 2.000.000 de colombianos en situación de extraedad para cursar educación básica y media (Calvo, 1997).

En este contexto político, la Reforma Educativa se cristaliza en el Proyecto Educativo Nacional<sup>35</sup>, que deberá regir los destinos del sector hasta el año 2005, tal y como se determinó en el Plan Decenal de Educación (Niño Díez, 1998). En tal sentido, los análisis que se realicen a la Reforma Educativa están fuertemente vinculados con el Plan Decenal de Educación, por lo menos hasta el año 1998, porque durante el gobierno actual (1998-2002), las acciones alrededor del plan fueron dejadas de lado para dar prioridad a los nuevos lineamientos de política.

Como producto de la movilización nacional que produjo el Plan Decenal alrededor de la educación como un propósito nacional, el avance más significativo fue posicionar la educación en la discusión y opinión pública y en la agenda de los políticos, empresarios y organizaciones no gubernamentales. No obstante, la falta de una propuesta programática concreta traducida en instituciones responsables para la implementación de las ideas, en estrategias específicas y en recursos para realizarlas, contribuyó a disminuir la

35. En términos generales, el proyecto educativo nacional contempla como campos de acción: ampliar la cobertura y asegurar la equidad en la educación; mejorar la calidad de la educación y la formación de los docentes; mejorar la gestión en educación y fortalecer la institución educativa; articular la educación con la sociedad; promover la cultura y el deporte; atender de manera integral a los jóvenes.

Según Niño Díez (1998), entre las acciones específicas ejecutadas del plan decenal se resaltan:

- Mejoramiento de la calidad de la educación a través de: 1) reinención de la institución escolar: organización y gestión escolar, consolidación del gobierno escolar, formulación de los proyectos educativos institucionales -PEI-; desarrollo de la investigación pedagógica y curricular; mejoramiento de los recursos físicos de la escuela; incentivos, inversión y asesoría para el mejoramiento del aula; mejoramiento profesional y social de los educadores. 2) Educación útil, actual y global: programa Nacional de informática y bilingüismo; medios de comunicación y educación; incorporación y uso pedagógico de nuevas tecnologías de la comunicación y la información. 3) Sistema Nacional de Evaluación.

- Entre la equidad y la eficiencia: cobertura, calidad y equidad a través de: 1) ampliación de la jornada escolar, ampliación de cobertura, consolidación de la educación básica, mejoramiento de los índices de eficiencia interna, plan de universalización de la educación básica primaria, programa de ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad de la educación secundaria -PACES-; atención educativa a grupos poblacionales (grupos étnicos, educación especial, desplazados, educación rural). 2) finanzas educativas.

- Más y mejores oportunidades para los jóvenes: 1) educación superior: reconocimiento e instauración de la autonomía universitaria y la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Superior. 2) Sistema nacional de juventud: desarrollo territorial de la ley de juventud, atención integral al joven, programas y proyectos específicos para jóvenes (prevención en drogas, educación sexual, servicios para jóvenes, campaña de calles sin violencia, participación juvenil).



capacidad de incidencia del Plan Decenal en las políticas educativas posteriores. Asimismo, la falta de continuidad en las políticas educativas de un gobierno a otro<sup>36</sup> y el cambio continuo de ministros, incluso en un mismo gobierno, debilitaron el camino recorrido por la Reforma Educativa, haciéndola vulnerable y frágil frente a la crisis que ha vivido el país en los últimos tres años. Prueba de esto es el retroceso educativo del país, tal y como lo muestran las cifras nacionales e internacionales.

De la movilización nacional generada por el Plan Decenal de Educación, los proyectos visibles que aún sobreviven son la Expedición Pedagógica Nacional y la Educación Compromiso de Todos. La Expedición Pedagógica, con la participación de entidades y organizaciones del Estado y de la sociedad civil, desarrolla como estrategias fundamentales: reconocer las instituciones que han encontrado formas ingeniosas de enseñanza; documentar, clarificar y poner al servicio de los maestros los desarrollos pedagógicos alcanzados en diversas instituciones escolares y propiciar amplios procesos de investigación y experimentación pedagógica (Unda y col., 2001). Por su parte, el proyecto Educación Compromiso de Todos, agenciado por la casa editorial El Tiempo y las fundaciones Corona y Antonio Restrepo Barco, realiza un seguimiento y promueve el debate público sobre las políticas educativas diseñadas y desarrolladas por el gobierno nacional en torno a cuatro temas: calidad, financiamiento, gestión y educación superior.

Las políticas educativas del gobierno actual (1998-2002) están focalizadas hacia: 1) la gestión y la financiación escolar, iniciadas a nivel nacional con la reestructuración del Ministerio, la modificación de la ley 60<sup>37</sup> y la implementación de un sistema de información y, a nivel regional, con la transformación de la gestión escolar en 100 municipios, 5 departamentos y 400 instituciones educativas. 2) La ampliación de coberturas, a través del plan de reorganización que busca con los mismos docentes crear nuevos cupos escolares, incrementando el número de estudiantes por maestro (de 24 a 31); el Programa de Educación Rural, que busca llegar a las zonas más

36. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) no acogió la recomendación de hacer de la educación una política de Estado, pero sí la sugerencia de la Misión sobre la movilización de opinión en torno a la educación. Sin embargo, la movilización no se hizo en torno al Plan Decenal de Educación, sino sobre la calidad de la educación y los planteamientos del Salto Educativo, nombre con el que se conoció la política educativa de este gobierno.

37. La Ley de Competencias y Recursos, Ley 60 de 1993, dicta normas sobre la distribución entre la nación y las entidades territoriales acordes con los artículos 151 y 288 de la Constitución Nacional y distribuye recursos según los artículos 356 y 357 de la misma constitución (Gutiérrez, 2001).

apartadas y a las zonas de conflicto, mediante modelos pedagógicos flexibles como telesecundaria; y el Programa Caminante, que otorga incentivos educativos a los municipios que con sus propios recursos garanticen que todos los niños de las zonas urbanas asistan a primaria y secundaria y, en la zona rural, que todos entren a primaria y por lo menos el 80% a secundaria. 3) Mejoramiento del desempeño y calidad de la educación a través de la elaboración de estándares y lineamientos curriculares para Matemáticas, Lenguaje, Ciencias y Sociales; las evaluaciones censales de la calidad; la elaboración del examen único de ingreso al servicio docente; y la modernización de los ambientes escolares, con instalación de salas de informática y capacitación del personal administrativo y docente en el uso de internet. 4) La reorganización y reglamentación de la educación superior.

Los análisis más recientes sobre el estado de la educación, a 35 semanas de terminar la gestión del actual gobierno, aseguran que los problemas de cobertura siguen siendo preocupantes así como los de calidad.

”Estamos teniendo en el país cerca del 25% de niños que nunca entran a la escuela. La estadística oficial nos está diciendo que el 15%, pero sabemos que hay problemas en la manera como el DANE está recogiendo la información” (Vargas, 2001).

Con respecto a la financiación y asignación de recursos para la educación, la polémica sobre la modificación de la ley 60 y la aprobación del acto legislativo 01 está abierta. Se reconocen, como acciones positivas, la reorganización del Ministerio y los esfuerzos por lograr una educación superior responsable y de excelencia (Educación Compromiso de todos, 2001).

A pesar de los esfuerzos por mejorar la calidad del sistema, los problemas pedagógicos y sociales que enfrentan las escuelas en su vida cotidiana persisten y en algunas instituciones son cada vez más agudos. Pareciera ser que la respuesta dada desde las políticas, al tener un énfasis sectorial y una prioridad administrativa y evaluativa, aunque pueda contribuir a enfrentar los problemas pedagógicos, de ninguna manera da respuesta a los problemas de educabilidad de los niños, los jóvenes y sus familias, que en la mayoría de los casos tienen un contenido psicosocial y económico.

## Aspectos materiales de la escuela

Según la Ley General de Educación, el sistema educativo colombiano está constituido por tres grandes componentes: la educación formal, la educación no formal y la educación informal.

La educación formal tiene lugar en establecimientos aprobados, según una secuencia regular de niveles lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos. Está organizada en los niveles preescolar, básica, media y superior.

La educación formal es regulada principalmente por el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, en su desarrollo participan activamente otras entidades de carácter privado y mixtas como fundaciones, corporaciones, comunidades religiosas y organizaciones no gubernamentales. De acuerdo con la Ley General de Educación, la institución educativa autónoma es el eje de la gestión descentralizada del sector. Esto plantea al Ministerio de Educación un complejo reto de asistencia técnica y regulación política, administrativa, fiscal, pedagógica y curricular hacia los entes territoriales, asunto que aún está en proceso de consolidación.

La educación no formal tiene por objetivo complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos por la educación formal. Sus servicios son ofrecidos en el país por cerca de 12.000 centros de educación no formal, de muy diversas características, como el SENA, que atiende a más de 1.000.000 de alumnos por año, en cursos cortos de actualización y perfeccionamiento, y por cientos de pequeñas instituciones dedicadas a la capacitación en artes y oficios específicos, o a la validación de educación primaria y secundaria. Además, participan en esta oferta educativa un extenso número de empresas productivas de bienes y servicios.

La regulación de este subsistema por parte del Estado es muy limitada. Ha quedado demostrado que especialmente los programas de formación técnica y tecnológica dejan mucho que desear, tanto por su baja calidad, pertinencia y organización como mediadores de la capacitación laboral, cuanto por su carácter terminal, que frustra las aspiraciones de sus egresados de obtener un título universitario.

La educación informal se define como el ámbito en que se realizan aprendizajes de manera libre y espontánea. Este componente educativo es cada vez mayor y ejerce una fuerte acción educativa sobre la sociedad, especialmente sobre los niños y los jóvenes. La educación informal está compuesta por multitud de instituciones y servicios, tiene gran dinamismo y evolución y su acción no tiene una política, gestión o dirección únicas. Sus principales elementos son los medios de comunicación, las tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados (Presidencia de la República–DNP, 1999: tomo 1, p. 234).

En el campo de la educación informal, la Ley General de Educación determinó la función de los medios de comunicación en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, y el Plan Decenal de Educación propuso impulsar la ciudad educadora con el fin de equilibrar el impacto de la educación informal, especialmente en las nuevas generaciones.

En la Reforma Educativa, al menos en teoría, se buscó establecer competencias frente a la necesidad de hacer de la educación un medio para cualificar el empleo. Sin embargo, las modalidades educativas formal y no formal parecen tener hoy la necesidad de integrarse y de establecer entre sí mecanismos de diálogo y de acción conjunta. Será necesario entonces que la escuela aprenda de otras instituciones formales y no formales, cuyo énfasis sea la formación para el trabajo, a la vez que establezca vínculos y alianzas con ellas, con el objeto de hacer un frente común que además de formar para el trabajo, posibilite desarrollar en los jóvenes de los sectores menos favorecidos competencias personales, sociales y laborales para enfrentar de manera competitiva las exigencias del mundo contemporáneo.

Infortunadamente, las iniciativas para comprender el mundo de la educación informal, especialmente en cuanto a la formación laboral, sus esquemas y concepciones pedagógicas<sup>38</sup>, lo mismo que las lógicas de la educación no formal en cuanto al uso pedagógico de las nuevas tecnologías de la

38. Al respecto, la Fundación Antonio Restrepo Barco, en conjunto con la Fundación Corona y la Corporación País Joven, han adelantado un proceso de fortalecimiento de 32 instituciones no formales de formación para el trabajo, donde, a partir de una autoevaluación y una reflexión sobre la necesidad de desplazarse de la capacitación técnica hacia la formación para el trabajo, trazaron rutas de formación sustentadas en el desarrollo de competencias básicas y de competencias ocupacionales, así como de desarrollo personal. Con estas 11 instituciones se ha constituido una red informal que está en proceso de consolidación.

comunicación y la información<sup>39</sup> y, sobre todo, la importancia de sondear caminos de relación con la escuela y con el sistema educativo formal, aún son muy incipientes en el país y las experiencias que existen deberían ser apoyadas y consolidadas.

La educación formal, en los niveles de preescolar, básica y media, es atendida en Colombia por 463.655 docentes: 294.836 vinculados al sistema oficial y 141.819 al sistema no oficial. Se lleva a cabo en 70.500 establecimientos educativos, de los cuales 54.660 son oficiales y 16.240 no oficiales, que atienden a alrededor de 8.500.000 niños y jóvenes hombres y mujeres de los sectores rurales y urbanos del país (ver cuadro 2.)

**Cuadro 2.**

| Número de establecimientos y docentes de los sectores oficiales y no oficiales |         |         |         |            |       |         |         |
|--|---------|---------|---------|------------|-------|---------|---------|
| Niveles preescolar, básica y media   | Oficial |         |         | No oficial |       |         | Total   |
|  | Urbano  | Rural   | Total   | Urbano     | Rural | Total   |         |
| Establecimientos   | 15.457  | 39.203  | 54.6690 | 14.712     | 1.528 | 16.240  | 70.500  |
| Docentes   | 194.245 | 100.591 | 294.836 | 133.546    | 8.273 | 141.819 | 463.655 |

Fuente: Formulario C 100, año 2000, MEN-Dane.

En 1997, el Ministerio de Educación Nacional, a través del proyecto de mejoramiento del ambiente del aula, benefició a 3.994 escuelas oficiales urbanas de primaria de todo el país para adquirir, a través del Fondo de Servicios docentes, los equipos y materiales educativos que el consejo directivo, con la asesoría del ministerio, decidieran. Asimismo, se distribuyeron cerca de 3.500.000 cartillas para Lenguaje y Matemáticas, 5.200.000 textos de Lecto-escritura, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, que beneficiaron a 5.000.000 de alumnos. Además, se entregaron 42.978 "Baúles Jaibaná"<sup>40</sup> a instituciones escolares oficiales de primaria (35.909 a escuelas rurales y 7.069 a escuelas urbanas) y se elaboraron y

39. La Caja de Herramientas Vida de Maestro, diseñada y puesta en marcha por la Alcaldía de Bogotá, a través del IDEP y evaluada por el Programa Red de la Universidad Nacional (2000), hacen parte de estos proyectos.

40. Material diseñado para apoyar la formación integral de los estudiantes, que toma el juego y la lúdica como bases del aprendizaje para apoyar el desarrollo de las habilidades de lectura, escritura y comunicación; fortalecer el desarrollo del pensamiento matemático; apoyar los procesos de pensamiento científico; impulsar la formación democrática; promover el respeto por la diferencia étnica y los valores culturales; y orientar el trabajo pedagógico de la escuela rural.

distribuyeron, entre 1995 y 1998, 830.444 ejemplares, de las revistas *Alegría de Enseñar* y *Hojas Pedagógicas*<sup>41</sup>.

Con relación a los docentes, durante la década se registran avances significativos en las acciones dirigidas al mejoramiento profesional y social de los educadores. Prueba de esto son: (i) la regulación de los programas de formación permanente de docentes –PFPD–<sup>42</sup>; (ii) los incentivos para el mejoramiento del ambiente del aula, que contempla un fuerte apoyo a la formación de los docentes en servicio; (iii) la reglamentación sobre la organización y funcionamiento de las normales superiores y el establecimiento de los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y posgrado en educación.

No obstante los esfuerzos y logros alcanzados en cuanto al mejoramiento material de las escuelas, (infraestructura y equipamiento) y el interés por la cualificación profesional del cuerpo docente, el mayor número de docentes que tienen más y mejor formación y experiencia, al igual que la ubicación de las escuelas, su estado material y equipamientos adecuados, se concentran en los sectores urbanos de las siete ciudades más grandes del país. En algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la infraestructura física de las escuelas –construcciones escolares, número de aulas, espacios pedagógicos–, como el equipamiento material y didáctico –pupitres, escritorios, bibliotecas, laboratorios, talleres, computadoras, materiales educativos–, son bastante precarios e insuficientes para las demandas educativas. Los más pobres entre los pobres carecen casi por completo de los servicios educativos y, cuando existen, están en las condiciones materiales más desventajosas.

La inequidad material de las escuelas tiene que ver directamente con la inequidad en la cobertura y en la promoción de la educación, donde los

41. Publicación trimestral, elaborada por el MEN y las fundaciones FES y F.R.B, dirigida a los maestros colombianos. Desde una presentación y discusión de la actualidad pedagógica, la divulgación de experiencias y la apertura de un debate sobre el proceso educativo, persigue el mejoramiento de la calidad de la educación en nuestro país y la profesionalización del maestro en ejercicio (Niño, Diez, 1998).

42. os programas de formación permanente de docentes –PFPD– buscan dar un enfoque distinto a la capacitación de docentes. Deben tener como mínimo un año y desarrollar de manera integrada la investigación, orientada a la producción de conocimiento; la innovación, dirigida a la transformación de la institución escolar y las prácticas pedagógicas; y la actualización, destinada a la profundización de nuevas teorías y metodologías en el campo de la pedagogía y de las disciplinas relacionadas con el quehacer docente. En su conjunto, el tema que ofrezca el PFPD debe estar vinculado a los PEI de las escuelas de los docentes que asisten a ellos.

grupos sociales más pobres no sólo tienen menores niveles educativos, sino que la educación está más desigualmente distribuida en su interior. La oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano, al igual que la cobertura en primaria, que se concentra en las siete principales ciudades donde es prácticamente universal, mientras que en los sectores rurales y en los municipios más pobres está muy por debajo del nivel nacional. Por su parte, la educación secundaria es aún más inequitativa que la primaria, en cuanto territorialmente la oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es casi inexistente. La educación secundaria está mucho más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos.

Esta situación se debe en gran medida a que, a pesar de que durante la década de los noventa creció el gasto público en educación, éste se ha concentrado en el pago de su funcionamiento, de forma tal que la proporción destinada a la inversión y a la financiación de los insumos que aumentarían la calidad de la educación es muy reducida. Además, existen varios problemas que afectan la gestión descentralizada, entre ellos, las limitaciones normativas en competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector; las debilidades institucionales de sus organizaciones y la deficiencia en los esquemas de asignación de recursos financieros.

Las limitaciones normativas en competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector tienen que ver con la dispersión de responsabilidades administrativas en los distintos niveles del sector y en la fragmentación de competencias, en las que un nivel maneja a los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector, que son las escuelas, no manejan nada. Asimismo, las debilidades institucionales se interrelacionan, de una parte, con la capacidad del ministerio para orientar, evaluar y planificar el sistema, y de otra, con la capacidad de las secretarías de Educación y los directivos docentes para llevar a cabo procesos de administración y gestión educativas.

Las deficiencias en los esquemas de asignación de recursos financieros desde la Nación a los departamentos y de éstos a los municipios radica en que la asignación del gasto público es inequitativa, tanto entre los departamentos como entre municipios. La asignación de recursos no coincide con

los requerimientos, que en términos de la población atendida y por atender, tienen las entidades territoriales en educación. La transferencia de recursos a los establecimientos educativos no está institucionalmente regulada, y los recursos que son diseñados para apoyar la calidad, en las participaciones municipales dedicadas a la educación, se han ido desviando en el pago de docentes. Además, aunque según el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación, la relación técnica de alumnos por docente es en promedio de 30 alumnos, las entidades territoriales no lo han tenido en cuenta en el momento de la asignación de recursos distritales y municipales y menos en el nombramiento, traslado y reasignación de plazas docentes a los municipios y grupos con menores recursos y con mayor población no cubierta por el servicio educativo.

Las causas de las deficiencias en los esquemas de asignación de recursos financieros tienen que ver con la manera como se distribuyen las transferencias, primero territorial y luego sectorialmente, y con la incidencia de la dinámica de distribución de la planta de docentes en la asignación del situado fiscal. La inequitativa distribución del situado fiscal señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento, puesto que concentran la mayor proporción de docentes y, a la vez, son los que tienen la capacidad de generar recursos propios (Presidencia de la República-DNP, 1999: tomo 1, p. 258).

Con el acto legislativo 01 de 2001 se intentó corregir esta situación, pero según Sarmiento (2001), la nueva Ley de Transferencias a los entes territoriales significa un retroceso, en tanto congela los recursos destinados a la salud y a la educación al supeditarlos al índice de inflación<sup>43</sup> y utiliza, como criterio único de asignación, por lo menos en la enseñanza, la eficiencia medida en términos de la evaluación de logros educativos, sin pensar en otro tipo de evaluaciones y compensaciones, con lo que se corre el riesgo de perpetuar las desigualdades pues se sabe que los mayores resultados en las pruebas de logro se dan en los grupos con mayores ingresos.

43. El sistema general de participación crecerá en un porcentaje igual a la inflación, más el 2% del 2002 hasta el 2005, y 2.5% del 2006 al 2008.



## **Aspectos institucionales, culturales y pedagógicos de la escuela**

Uno de los principales problemas del sistema educativo del país, que afecta los aspectos institucionales, culturales y pedagógicos de la escuela y las maneras como en ésta se reciben e interpretan las políticas educativas, es la carencia de una articulación dinámica entre las políticas, la planeación, las estrategias y las acciones operativas que permitan responder de forma eficiente a los retos y expectativas del sistema nacional de educación y para que funcione como un todo sistémico.

En los niveles operativos del sistema la Reforma Educativa se concreta, a nivel regional y local, en la descentralización financiera y administrativa y, a nivel de las escuelas, en aspectos relacionados con la gestión escolar, básicamente con los Proyectos Educativos Institucionales –PEI–, los gobiernos escolares y la evaluación escolar.

En cuanto a la descentralización, según la evaluación de los procesos de Reforma llevados a cabo por el Instituto SER de investigaciones (1999) en Colombia, Chile y Argentina, se señala, entre otros, que uno de los avances de la Reforma colombiana fue el siguiente: mientras la Ley General de educación (Ley 115) tuvo una aplicación más ágil, en cuanto se notan avances y movimientos a nivel de las instituciones escolares, la implementación de la Ley 60 fue más lenta en la medida en que las dinámicas de los municipios y del Estado en general también lo son.

La descentralización, y con ella el pleno desempeño de funciones y competencias financieras, administrativas y pedagógicas, aún no es una realidad en el país. De acuerdo con Calvo y Col (2001):

”Este proceso depende de que las entidades territoriales, a través de la certificación, asuman plenamente las competencias y responsabilidades asignadas. En el momento actual existen 32 entidades territoriales certificadas de las 1.096 que existen en el país”.

En cuanto a las instituciones escolares y sus procesos de gestión referidos a los PEI, a pesar de que en su idea originaria fueron concebidos como el mecanismo o instrumento de la Ley General de Educación que mejor reco-

ge las intencionalidades pedagógicas de cualificación y transformación de la educación y de la institución escolar, la manera como han sido interpretados en las escuelas dista mucho de este ideal.

Según Avila y Camargo (1999: 222):

”El PEI, como instrumento de política, representa una posibilidad de autonomía para la institución. No obstante, hacer de la institución educativa el eje del sistema requiere crear un conjunto de condiciones para que realmente pueda darse esa autonomía. Estas condiciones no sólo están relacionadas con la asignación y manejo de recursos, sino también con el cambio de aspectos importantes de la cultura escolar que permitan revisar y reconstruir las prácticas y los modos de operación propios de la institución”.

En general, a pesar de que las instituciones escolares en su conjunto son bastante heterogéneas y desiguales, la propuesta de los PEI se encuentra con escuelas arraigadas en el pasado y que enfrentan el ”malestar docente”, visible en el aburrimiento, la insatisfacción, la desidia y las quejas permanentes sobre la condición social y laboral de los educadores; con docentes inseguros frente a un conjunto de retos a los cuales no saben cómo responder, donde el último dominio que les queda es el aula, que defienden con todas las fuerzas reivindicando una falsa autonomía que es preciso reconsiderar, atrapados en una serie de rituales carentes de sentido, sin una reflexión sistemática sobre la práctica y una ausencia de cultura de la participación y la evaluación, sumidos en interacciones marcadas por las emociones, la desconfianza hacia los otros, el rechazo a la autoridad, y donde priman los intereses individuales y grupales sobre los intereses de la institución y del sistema en general (Avila y Camargo, 1999).

Bajo esta situación los docentes reciben la política del PEI como una tarea académica más, exigida por el Ministerio y, por lo tanto, obligatoria, y con un límite muy preciso de tiempo para su cumplimiento. Los directivos apelaron a toda clase de asesores y capacitadores para elaborar el PEI, lo cual produjo un documento que en muchos de los casos no recoge la historia de la institución y menos la experiencia de los docentes. Los ejes directrices trazados son, en muchos casos, tan sofisticados que los docentes no están seguros de tener la idoneidad y la preparación adecuada para trabajarlos.

Avila y Camargo (1999:104) afirman que en las instituciones escolares coexisten y rara vez coinciden, por lo menos, tres tipos de PEI.

“Un PEI ideal, cuyo contenido recoge las ideas sobre el deber ser de la institución, sea que haya sido elaborado como resultado de una tarea exigida por los directivos, o como resultado de un trabajo colectivo inspirado por la convicción [...] Un PEI deseo, entendido como el conjunto de imágenes del ‘deber ser’, con las cuales el maestro otorga un sentido a su trabajo, sea que las haya derivado de sus procesos formativos o de su experiencia. [...] Un PEI real, entendido como aquel que de hecho funciona en la práctica, como resultado de todo lo que hacen los maestros por el simple hecho de trabajar en la escuela, aunque no expliciten sus intencionalidades, y aun cuando no estén construyendo la institución de una manera colectiva sino fragmentada”.

En efecto, el impacto de los PEI sobre la cultura escolar ha sido muy débil; sin embargo, muchos maestros han empezado a comprender que sus requerimientos van más allá de una tarea obligatoria, y que lo que realmente está en juego es la reconstrucción de la institución escolar.

Los procesos de gestión escolar referidos a la política de los gobiernos escolares fueron pensados como un mecanismo central para la formación de ciudadanos y la construcción, desde la escuela, de una cultura democrática, que por supuesto va más allá de las formas de elección y representación de los órganos del gobierno escolar. No obstante, en la vida cotidiana de la escuela esta política se ha materializado precisamente allí, en la constitución de los gobiernos escolares y en la elaboración de los manuales de convivencia.

Numerosos estudios en Colombia muestran las bondades, posibilidades y problemas que han enfrentado los gobiernos escolares. En su Constitución, afirman, se reproducen las prácticas clientelistas del país: promesas que no se cumplen, tráfico de votos, beneficios especiales para los que eligen al ganador. Para Cubides y col., 2001:

“El ejercicio de representatividad, por su parte, no ha generado mecanismos de consulta para el respaldo a la acción y el discurso del representante. Maestros y estudiantes no cuentan con el tiempo y la oportunidad de actuar sobre sus grupos para elaborar los contenidos de la represen-

tación. Se coarta así la oportunidad de desarrollar prácticas de compromiso orientadas a la participación en beneficio de la comunidad, desconociendo el carácter fuertemente social del individuo”.

Asimismo, sobre los manuales de convivencia se afirma que:

”la mayoría de las veces no superan el terreno de lo normativo y lo coercitivo y el temor a la tutela es vivido por los maestros como una continua amenaza que los lleva al *laissez-faire* en aula” (Calvo y Col, 2001: 40).

En general, según Aguilar Soto y Betancour Godoy, (2000: 175):

”la escuela ha pasado a introducir elementos de democracia participativa, que crea espacios para la representación de los intereses de los diferentes actores escolares, pero erige barreras invisibles para que esa representación transforme las relaciones de poder de la escuela. En particular las experiencias muestran formas creativas de participación, como el autogobierno escolar y la proyección y vinculación de la escuela con los problemas y necesidades de su comunidad. Aunque se vienen construyendo espacios institucionales para la participación de los diferentes actores escolares en la toma de decisiones, son aún grandes las dificultades en este campo por la segmentación del tiempo, el espacio y el saber en la institución educativa. Si bien se ha avanzado en el diálogo como forma de resolver los conflictos, y en el reconocimiento de las personas como sujetos de derecho, las culturas y las sensibilidades juveniles todavía no logran canales fluidos de expresión y reconocimiento”.

En los procesos de gestión escolar referidos a las políticas de evaluación han jugado un papel muy importante los estudios sobre el logro cognitivo realizados en el país, y aunque tienen sus antecedentes en la década de los años 80, es sólo en los noventa, con la creación del Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación –SABER–, cuando se asume de una manera directa por parte del Estado la responsabilidad de desarrollar procesos de evaluación que vayan más allá de identificar los resultados académicos e indaguen sobre los factores que contribuyen a estos resultados como una fuente fundamental para el diseño de sus políticas educativas. En consecuencia, se viene generando en el país un sinnúmero de discusiones e investigaciones, desencadenadas por la promoción automática, decretada a fina-

les de la década de los años 80 por la Ley General de Educación, que introduce el concepto de evaluación por logros; y por la relevancia que ha tomado la evaluación por competencias, aplicada por la Secretaría de Educación de Bogotá. Al decir de Calvo y col. (2001: 45) la evaluación por logros:

”ha convocado la opinión de maestros, decisores e investigadores sobre el tema, más aún cuando según esa propuesta se evalúan los aprendizajes escolares en el país. No obstante, y ante la ausencia de estándares para apreciar la calidad de los aprendizajes –especialmente en Lenguaje y Matemáticas–, el Distrito Capital ha venido implementando una política de evaluaciones censales durante los dos últimos años. Estas pruebas están fundamentadas en la noción de competencias y recogen las orientaciones teóricas que sirvieron de base para la reforma del Examen de Estado propuesto por el Sistema Nacional de Pruebas del ICFES, a comienzos de 1995, con el fin de responder a las exigencias derivadas de la Ley General de Educación”.

En las escuelas, la confusión alrededor de la evaluación aún está por aclararse: bajo una concepción de evaluación cualitativa se ha mezclado la evaluación por objetivos, por logros, por procesos, por indicadores, mezcla explosiva que ha llevado a juntar las prácticas evaluadoras tradicionales con las innovadoras. El hecho de haber pasado de un informe de resultados escolares cualitativo, expresado en letras, no significa necesariamente que en la práctica real de la evaluación se haya dejado de lado lo cuantitativo.

”No sé cómo llamar a ese híbrido de letras E, B, A, D, [...] no me vengan con las evaluaciones cualitativas de ahora, porque son tan cuantitativas como las anteriores”, afirma Vasco (1999: 42).

Mientras, en la vida cotidiana de la escuela, la evaluación sigue siendo utilizada para reprimir, promover, reprobar, expulsar y en contadas ocasiones para tomar decisiones sobre los avances de los alumnos y los logros pedagógicos de los docentes. El fracaso escolar, lo marca en gran medida la evaluación, es significado por los docentes, los padres de familia y aun por los mismos niños y jóvenes como un fracaso de los alumnos. Significación que es extensible a la deserción escolar, cuya total responsabilidad también se atribuye a los niños y a los jóvenes, con el agravante de que para las autoridades la deserción escolar ni siquiera se percibe como un problema de la

escuela y menos como una responsabilidad de los docentes (Castañeda, Echeverri y col. 2001).

En el desarrollo de la Reforma Educativa orientada hacia la gestión escolar han jugado un papel muy importante los resultados de las evaluaciones e investigaciones sobre el logro cognitivo y sobre la eficacia escolar<sup>44</sup>. Estas propuestas parten del supuesto de que la calidad de la educación no se explica solamente por variables pedagógicas, sino que en ella también intervienen variables de organización escolar. En esta línea, Corpoeducación<sup>45</sup> ha agenciado estudios e influenciado el diseño y ejecución de las políticas nacionales y del Distrito Capital.

En esta perspectiva, con base en los datos aportados por SABER, González (1997: 29) afirma:

”que todos los factores que intervienen en le plantel pueden afectar hasta el 29% del logro. Este hallazgo indica que la política educativa tiene un margen importante de acción. La escuela, en tanto institución educativa, merece atención. El mejoramiento de las prácticas pedagógicas, el desarrollo institucional, la cualificación de los métodos de gestión, la oportunidad de la información y la eficiente asignación de recursos son factores que a través de la acción educativa, inciden en el logro”

Otra de las investigaciones que más responde a esta orientación fue la realizada por Camargo (2000), denominada ”Estudio de casos sobre la gestión escolar”. Dicho estudio indaga sobre las diversas dimensiones de gestión comprometidas con el éxito escolar en un contexto de diversidad institucional. Desde esta perspectiva, se plantea como objetivo aportar a la reflexión y a la toma de decisiones de políticas sobre mejoramiento escolar. Este estudio se prolonga con las reflexiones contenidas en el texto ”Propuestas para el fortalecimiento de las instituciones educativas en Colombia” (Peña, 2000) que ha alimentado el diseño del programa de

44. Estos movimientos han estado influenciados por propuestas internacionales, donde los resultados del proceso educativo se relacionan cada vez más con los sistemas de evaluación de la calidad, específicamente con los llamados ”factores asociados” (Bustamante y Díaz, 2.000; p. 7).

45. Corporación Mixta para la Investigación y Desarrollo de la Educación Básica, creada como resultado de la importancia que le concedió la Ley General de Educación a la participación de la sociedad civil en la ejecución de la política educativa del país. En cuanto corporación, es auspiciada por el MEN, por el DNP Colciencias y las principales Fundaciones nacionales: Fundación Antonio Restrepo Barco, Carvajal, Corona, Compartir, Social, entre otras, y algunas universidades del país.

descentralización administrativa y financiera de las instituciones educativas, desarrollado en la actualidad por el Ministerio de Educación Nacional.

En resumen, el rumbo que ha tomado la Reforma Educativa hacia la descentralización y la gestión escolar sugiere que la preocupación por los aprendizajes básicos, el currículo escolar, y en general por los temas pedagógicos, se ha dejado, con muy pocas orientaciones, a los escuelas y a sus docentes. Algunos maestros, sobre todo, los comprometidos con el ejercicio docente, vienen generando estrategias metodológicas innovadoras, como lo muestra la Expedición Pedagógica, pero en la mayoría de los casos se percibe desorientación, inconformismo, desesperanza, en fin, "malestar docente", frente a lo pedagógico. La ventaja que esto trae es que:

"pone de presente la necesidad de que las reformas educativas se apunten desde abajo, desde los espacios de reflexión y de trabajo permanente en la escuela. Igualmente, llama la atención sobre la necesidad de sistematizar los productos de esas reflexiones que dan otro significado al currículo escolar y valorizan la cultura de los alumnos" (Calvo y col, 2001: 17).

La desventaja está en que los docentes desmotivados, con menor experiencia y formación –que son los más necesitados de directivas orientadoras–, tendrían pocas posibilidades de recibir apoyos pedagógicos. La tensión y contradicción que se generan entonces entre la autonomía pedagógica de las escuelas y la dirección, seguimiento y asesoría por parte del Ministerio, llevarían al planteo de interrogantes que aun la Reforma Educativa estaría por resolver: ¿qué descentralizar y qué no?, ¿hasta dónde llega la autonomía pedagógica y curricular?, ¿cuál es el papel del Ministerio de Educación frente a la autonomía y la heterogeneidad institucional?, ¿cómo evitar la confusión entre descentralización y desconcentración?

Revisados, de cara a la Reforma del Sistema Educativo en Colombia, los aspectos políticos y administrativos del sistema, así como las condiciones materiales de la escuela y sus asuntos institucionales, culturales y pedagógicos, no es alentadora la respuesta que surge de la pregunta: ¿cómo recibe la escuela a los niños y a los jóvenes? Puede afirmarse que las políticas educativas, por innovadoras y atractivas que sean, son atrapadas por las prácticas tradicionales, arraigadas en la vida cotidiana de la escuela y sus prácticas

escolares. Asunto que se vuelve más complejo cuando estas políticas tienen un carácter exclusivamente sectorial, con énfasis en lo administrativo y lo evaluativo, mientras que la situación de los niños, los jóvenes y sus familias, expuesta en el capítulo anterior como variable constitutiva de la "condición de educabilidad", nos demuestra que sus problemáticas son fundamentalmente económicas, psicosociales y pedagógicas, temas que las políticas educativas asumen tangencialmente.





## ■ 5. ¿Cómo les va a los niños y a los jóvenes en las escuelas?

Quizá el dato más alarmante sobre la manera cómo les va a los alumnos en las escuelas es el descenso que ha tenido la educación en el país durante los tres últimos años. De esto dan cuenta los estudios cuantitativos y cualitativos que abordan la calidad de la educación.

Desde la perspectiva cuantitativa, dos son las fuentes que pueden aportar conocimiento sobre el rendimiento de los niños y los jóvenes en las escuelas: los estudios nacionales sobre medición de la calidad de la educación explicada en términos de eficiencia interna –deserción, repitencia y retención–, y las evaluaciones nacionales e internacionales sobre el logro cognitivo y factores asociados al rendimiento académico de los alumnos.

Desde la perspectiva cualitativa, dos enfoques intentan abordar la comprensión de la calidad de la educación: los estudios de carácter histórico y cultural, donde la unidad de estudio son las prácticas pedagógicas y los docentes; y los estudios sobre cultura escolar, cuyo interés por la investigación se focaliza hacia la búsqueda de los significados y sentidos que los diversos actores escolares le otorgan a la escuela.

En 1997, Sarmiento y Caro afirmaban:

”que el país ha realizado un gran esfuerzo por aumentar la cobertura, mejorar la calidad de la educación mediante una gran inversión de recursos humanos, físicos y financieros [...] la eficiencia y eficacia de la educación han mejorado, pero el progreso ha sido lento, insuficiente e inequitativo. Si se mantiene el actual ritmo de crecimiento de la escolaridad promedio de la población (7.1 años) se van a requerir 20 años más para lograr la meta de nueve años de educación en las áreas metropolitanas”.

Igualmente se reconoce que las coberturas, según las cifras oficiales, están sobreestimadas, y que desde 1997, luego de manifestar un crecimiento relativo de la educación, debido en gran parte a la crisis económica que vive el país, la inasistencia escolar, especialmente de los jóvenes, se ha incrementado como fiel reflejo de las condiciones de pobreza y desempleo imperantes en el país (Observatorio de coyuntura socioeconómica –OCSE–, 1999).

Numéricamente, en cuanto a cobertura se refiere, significaría que:

”estamos teniendo en el país cerca del 25% de niños que nunca entran a la escuela. La estadística oficial nos está diciendo que el 15%, pero sabemos que hay problemas en la manera como el DANE está recogiendo la información” (Vargas, 2001).

Con respecto a la escolaridad, para marzo del 98, el 39% de los jóvenes entre 15 y 19 años de las siete ciudades más grandes del país no asistían a la escuela, mientras que, para marzo del 99, la inasistencia había ascendido a 39,5% , en tanto que para el 2000 se calcula que más del 40% de los jóvenes está por fuera del sistema educativo. En términos de equidad esta situación es aún más grave en la medida en que en los estratos más altos la tasa de asistencia no sólo es más elevada, sino creciente, como consecuencia del aumento en la matrícula de las mujeres, sobre todo en los niveles de educación superior. La deserción escolar presenta una tendencia creciente en los últimos años, tanto en la básica primaria cuanto en la básica secundaria, especialmente en los colegios oficiales y en las zonas rurales, allí donde asisten prioritariamente los grupos de los estratos más bajos. (Ver Cuadros 3 y 4)

**Cuadro 3.**

| <b>Básica primaria. Tasas de deserción total por grado, años, calendario, sector, zona. Nacional 1995-1998</b> |         |      |      |      |         |      |      |      |         |      |      |      |        |      |      |      |        |       |       |       |
|--|---------|------|------|------|---------|------|------|------|---------|------|------|------|--------|------|------|------|--------|-------|-------|-------|
| Sector y zona  | Primero |      |      |      | Segundo |      |      |      | Tercero |      |      |      | Cuarto |      |      |      | Quinto |       |       |       |
|  | 95      | 96   | 97   | 98   | 95      | 96   | 97   | 98   | 95      | 96   | 97   | 98   | 95     | 96   | 97   | 98   | 95     | 96    | 97    | 98    |
| Oficial  | 23,4    | 20,8 | 19,4 | 18,8 | 7,4     | 4,8  | 6,2  | 5,6  | 8,2     | 5,0  | 6,2  | 5,9  | 6,3    | 3,6  | 5,1  | 5,0  | 18,7   | 19,7  | 17,0  | 13,2  |
| Privado  | 14,1    | 13,2 | 7,9  | 12,7 | 4,6     | 6,6  | 3,5  | 7,6  | 6,6     | 6,6  | 3,9  | 7,5  | 5,9    | 4,9  | 1,6  | 6,0  | -38,2  | -35,9 | -33,2 | -21,6 |
| Urbano   | 12,4    | 8,3  | 8,0  | 7,7  | 2,5     | 0,2  | 2,0  | 2,1  | 4,2     | 1,0  | 2,3  | 2,6  | 3,3    | 0,2  | 1,4  | 2,1  | -10,5  | -8,6  | -8,3  | -10,0 |
| Rural  | 33,3    | 33,5 | 30,0 | 30,5 | 14,5    | 13,9 | 12,6 | 12,9 | 15,7    | 14,1 | 13,2 | 13,6 | 13,6   | 12,7 | 11,9 | 12,6 | 57,2   | 57,1  | 51,3  | 50,1  |
| Total  | 21,9    | 19,7 | 17,7 | 17,7 | 6,8     | 5,1  | 5,7  | 6,0  | 7,9     | 5,3  | 5,8  | 6,2  | 6,2    | 3,8  | 4,4  | 5,2  | 6,5    | 8,7   | 7,6   | 6,3   |

Fuentes: Cálculos DNP-DDs-GVC, con base en DANE, MEN, C 600 (Nieto, 2001).

**Cuadro 4.**

| <b>Básica secundaria y media. Tasas de deserción total por grado, años, calendario, sector, zona. Nacional 1995-1998</b> |       |      |      |      |         |      |     |      |        |      |      |      |        |      |      |      |        |      |     |      |      |
|--|-------|------|------|------|---------|------|-----|------|--------|------|------|------|--------|------|------|------|--------|------|-----|------|------|
| Sector y zona  | Sexto |      |      |      | Séptimo |      |     |      | Octavo |      |      |      | Noveno |      |      |      | Décimo |      |     | Once |      |
|  | 95    | 96   | 97   | 98   | 95      | 96   | 97  | 98   | 95     | 96   | 97   | 98   | 95     | 96   | 97   | 98   | 95     | 96   | 97  | 98   | 1999 |
| Oficial  | 11,6  | 12,8 | 11,2 | 15,5 | 5,9     | 7,5  | 5,8 | 7,8  | 5,7    | 7,2  | 6,6  | 9,4  | 5,4    | 8,6  | 10,3 | 14,3 | 5,4    | 5,0  | 5,4 | 10,5 | 2,3  |
| Privado  | 10,6  | 11,1 | 10,5 | 12,0 | 6,9     | 5,4  | 6,1 | 6,1  | 9,2    | 5,0  | 6,7  | 7,0  | 8,7    | 3,9  | 7,7  | 9,1  | 9,8    | 1,9  | 6,8 | 8,1  | 2,4  |
| Urbano   | 11,3  | 11,3 | 10,8 | 13,0 | 6,2     | 5,8  | 5,5 | 6,1  | 7,7    | 5,6  | 6,3  | 8,1  | 6,4    | 5,5  | 8,6  | 11,7 | 7,6    | 3,3  | 5,9 | 10,0 | 2,3  |
| Rural  | 10,9  | 19,9 | 12,6 | 23,7 | 7,0     | 16,0 | 8,8 | 16,0 | 4,4    | 14,7 | 10,3 | 13,1 | 10,5   | 24,0 | 18,4 | 21,6 | -1,4   | 11,7 | 6,0 | 5,3  | 2,1  |
| Total  | 11,3  | 12,3 | 11,0 | 14,6 | 6,3     | 6,8  | 5,9 | 7,3  | 7,0    | 6,4  | 6,6  | 8,6  | 6,7    | 6,9  | 9,4  | 12,6 | 7,1    | 3,8  | 5,9 | 9,6  | 2,3  |

Fuentes: Cálculos DNP-DDs-GVC, con base en DANE, MEN, C 600 (Nieto, 2001).

Por su parte, la información disponible en el país sobre repitencia data de principios de la década de 1990. Sobre extraedad no se encuentran investigaciones nacionales específicas, más bien se la ubica en la cadena de la deserción, que se inicia en el bajo rendimiento académico, pasando por la repitencia, la extraedad y finalmente la deserción (Castañeda Echeverri y col. 2001). El estudio de repitencia en Colombia llevado a cabo por Armando Loera y Noel McGinn en 1991 para el programa saber del MEN, indica que la situación de repitencia no presenta los síntomas de alarma señalados por el estudio internacional de Shieffelbeim y Heikkinen (1985). Sin embargo, señala que los niveles de repitencia encontrados resultan preocupantes sobre todo porque permiten suponer que el fenómeno es más agudo en sectores sociales deprimidos, y además, es la causa más frecuente del abandono de la escuela. Es decir que los niños y las niñas que repiten grados, terminan desertando. En dicho estudio quedó en claro que el principal problema de

Educación Básica en Colombia es la baja calidad de los logros académicos de los alumnos y que, a pesar de que la repitencia escolar presenta índices inquietantes, es solamente una de las manifestaciones del fracaso de la escuela en el cumplimiento de su función social, más cuando ni siquiera los alumnos promovidos alcanzan el 50% de los logros académicos esperados. En la lectura cualitativa que llevaron a cabo Rojas, Camargo, Villar y col. (1992) del estudio de repitencia de Loera y McGinn (1991), ratifican los hallazgos, al identificar que la institución escolar tiene serias limitaciones en su tarea central de introducir a los niños en la cultura escrita, en el razonamiento matemático y en los valores democráticos.

Los datos anteriores sobre cobertura, asistencia, repitencia y deserción comprueban la afirmación del Informe de Desarrollo Humano 2000 cuando sostiene que los logros alcanzados en cobertura y en el aumento de la escolarización de niños y jóvenes en Colombia desde el año 85, se tornaron insostenibles en el 97. A partir de este año, más bien tienden a descender.

Siguiendo la ruta de la trayectoria escolar de los niños y jóvenes con relación al rendimiento escolar, las evaluaciones e investigaciones sobre el logro cognitivo, realizadas por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación –SABER–, toma una gran importancia en los últimos años cuando, a partir de sus resultados, se pone en evidencia la importancia de los factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes: se ha determinado que el efecto de las variables escolares en el rendimiento en Colombia es cercano al 30% (Piñeros, 1998 y Misión Social–DNP, 1997).

La participación del país en evaluaciones internacionales como el Tercer Estudio sobre Matemáticas y Ciencias –TIMSS–, y el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación –LLECE–, aportan datos valiosos con relación al logro académico de los estudiantes y la calidad de la educación en Colombia.

En el TIMSS<sup>47</sup>, que se llevó a cabo entre 1994 y 1995 y tenía como objetivo evaluar, con relación a los estándares internacionales, el logro en Matemáticas y Ciencias de los alumnos de los grados 7º y 8º de educación

47. El Third International, Mathematics and Science Study (TIMSS) fue realizado por la International Association for the evaluation of educational Achievement (IEA). En la prueba participaron 500.000 estudiantes de 15.000 escuelas de 40 países.

básica, Colombia ocupó el penúltimo lugar, antes de Sudáfrica. Asociado a este resultado tan dramático, la evaluación arrojó como conclusiones generales para el país:

- Existe una gran diferencia entre el currículo propuesto, el currículo desarrollado en el aula y el currículo logrado por los estudiantes colombianos.
- El currículo propuesto para Colombia está a la par de los currículos de los países desarrollados.
- El rendimiento de los estudiantes colombianos está muy por debajo del promedio internacional.
- El puntaje alcanzado por los estudiantes en Matemáticas es menor al que obtienen en Ciencias.
- A nivel interno, los estudiantes de mayor rendimiento están localizados en la región nororiental del país y en el sector privado (Piñeros y Rodríguez, 1998).

Además de la evaluación del logro cognitivo, el TIMSS aportó un análisis de los factores asociados al rendimiento académico. Se midieron variables relacionadas con el contexto del alumno y del profesor. Se encontró una relación directa y positiva entre los resultados de los estudiantes y el nivel educativo de los padres, el número de libros en la casa y el acceso a materiales educativos –computadora, diccionario, mesa de trabajo–. (Avila, 1999).

Por su parte, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad –LLECE– entregó, en 1998, los resultados del Primer Estudio Comparativo de la Situación Educativa de Latinoamérica, en la que participaron 13 países. En el estudio se evaluaron las áreas de Matemáticas y Lenguaje para los grados tercero y cuarto. Entre los hallazgos más sobresalientes se destaca que las escuelas de los sectores rurales obtienen menores resultados en todos los países, con excepción de Colombia, en donde se ubican por encima de las urbanas en Lenguaje y son mejores que las demás en Matemáticas. Colombia presenta una situación equivalente a partir de los resultados arrojados por las evaluaciones de SABER, esto es, que la calidad de la educación, vista a través de las competencias relacionadas con las dos áreas de evaluación (Pardo, 1999), evidencia ciertos problemas.

Según el último informe del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad –LLECE– (2001)<sup>48</sup>, los resultados tienden a empeorar. El desempeño de los estudiantes colombianos en Lenguaje y Matemáticas está por debajo de la media de la región: (Lenguaje: media de la región 261, media de Colombia 253. Matemáticas: media de la región 257, media del país 250.) Para el área de Lenguaje,

”en Colombia son los alumnos de estrato privado y megaciudad los que logran los desarrollos adecuados de las habilidades, registrándose las deficiencias en escuelas públicas, urbanas y rurales. La educación pública y la rural resultan muy semejantes en sus resultados: los alumnos de estas escuelas no logran superar el porcentaje satisfactorio para el primer nivel de desempeño, es decir, estos alumnos presentan dificultades para reconocer los elementos básicos de un mensaje textual” (p.38).

Para Matemáticas, en general en la región

”la mayoría de los alumnos no están asimilando los conocimientos ni desarrollando las competencias matemáticas según lo esperado, quedándose a un nivel básico de reconocimiento de signos y estructuras, pero con escasa capacidad para resolver problemas matemáticos simples y complejos, y situaciones cotidianas matemáticas. Se encuentra que en Colombia, alrededor del 50% de los alumnos logran el II nivel, mientras un bajo porcentaje logra el siguiente” (p. 48).

Por su parte, las investigaciones de carácter cualitativo, a pesar de ser en su mayoría estudios de caso, ratifican, a veces contradicen y casi siempre llenan de contenidos los datos estadísticos. De igual manera, con respecto a la relación entre las políticas educativas y la realidad social, están de acuerdo en que éstas convergen en la cultura escolar.

48. Estudio latinoamericano de carácter comparativo llevado a cabo en 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela. Las mediciones se llevaron a cabo con alumnos de tercero y cuarto grado de básica primaria en Lenguaje y Matemáticas, según niveles de desempeño. Para Lenguaje los niveles de desempeño son: Nivel I: lectura literal-primaria; Nivel II: lectura de carácter literal en modo de párrafo; Nivel III: lectura de carácter inferencial. Para Matemáticas los niveles de desempeño son: Nivel I: reconocimiento y utilización de hechos y relaciones matemáticas básicas; Nivel II: reconocimiento y utilización de estructuras matemáticas simples; Nivel III: reconocimiento y utilización de estructuras matemáticas complejas.

Desde esta perspectiva, numerosos estudios hablan del desencuentro de la escuela con la época, de su desconocimiento de las transformaciones culturales e identitarias que se están produciendo en sociedades donde los servicios culturales han reemplazado los bienes materiales en el núcleo de la producción. Al respecto, Parra Sandoval y col. (1995) afirman que la escuela colombiana, especialmente la de los sectores populares, enfrenta serios problemas en su intento de ser la institución social privilegiada para lograr la inclusión social, en tanto maneja un conocimiento obsoleto e ineficaz e intenta formar ciudadanos para una sociedad democrática por medio de esquemas totalmente autoritarios, obstaculizando el acceso de los estudiantes a la modernización de la sociedad.

Los estudios cualitativos sobre deserción escolar realizados en plena crisis del país ponen de manifiesto el desencuentro entre las políticas educativas y la cultura escolar, en tanto muestran que la deserción no es un tema tan simple, no se reduce a dejar la escuela. En realidad, esta conceptualización dominante no permite el reconocimiento del problema en las instituciones escolares, que no se agota llenando cupos sino tratándolo como un problema de desescolarización temporal o permanente de un sujeto social en formación (Universidad Nacional, 2001).

En el estudio Fomento de la Retención Escolar 2001<sup>49</sup> la mirada a las escuelas en sus relaciones internas y externas permite demostrar que en aquellos establecimientos donde el fenómeno de la deserción es más fuerte, se presentan determinadas características de la organización y convivencia diaria en las escuelas y en sus relaciones con los contextos y entornos familiares de los alumnos. En tal sentido, se detectaron una serie de factores endógenos y exógenos que llevan a la deserción. Como factores exógenos se identificaron: 1) Características del contexto de las escuelas: pobreza, procesos desordenados de urbanización, inseguridad, contaminación ambiental; problemas sociales como pandillismo, delincuencia juvenil, expendio y consumo de drogas, desplazamiento y, en general, deterioro físico del contexto, asociado al deterioro social y a la pauperización de los habitantes.

49. El proyecto Fomento de la Retención Escolar nace como una propuesta de investigación acción, agenciada por la Dirección de Apoyo a la comunidad de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, bajo la coordinación de la Universidad Nacional de Colombia en cinco (5) localidades de la ciudad, estudiadas cada una por una Institución diferente: Fundación Antonio Restrepo Barco, Universidad de los Andes, Universidad Distrital, Universidad Externado de Colombia, Universidad Javeriana,



2) Entornos familiares de los alumnos: diferentes tipos de conformación familiar: familias cuyo núcleo presenta disolución, parejas temporales, tutoría del estudiante por personas diferentes a los progenitores, familias extensas, familia nuclear completa. Y familias caracterizadas por altos niveles de conflictividad, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, madresolterismo y déficit en la socialización primaria de niños y jóvenes. 3) Actitudes de los padres hacia la educación: desmotivación, falta de apoyo a las iniciativas de la escuela y, en general, bajo capital cultural de los padres y sus familias. Como factores endógenos se detectaron: 1) Cambios en la organización de la escuela: ampliación de coberturas, inscripción de alumnos procedentes de otros contextos, fusión de establecimientos de la misma o distinta naturaleza, cambios en el nivel de atención o en el género, cambios del status social de los alumnos, y espacios compartidos con otros establecimientos educativos o entidad de servicio. 2) Desarticulación de la escuela expresada de diferentes maneras y con diferentes niveles de intensidad: desarticulación de los PEI a su interior y con los manuales de convivencia, desarticulación del conocimiento del plan de estudios, entre niveles, en la toma de decisiones y en lo pedagógico, y 3) Manuales de Convivencia altamente disciplinarios y normativos, fundamentados en el castigo por comportamientos no adecuados o por el bajo rendimiento académico, con un enfoque de corte individualista y psicologizante para el tratamiento de las problemáticas de los alumnos. 4) Relaciones interpersonales conflictivas entre docentes y con las directivas. 5) Poca consideración y valoración de los niños y jóvenes como actores sociales sujetos de derechos y de sus contextos familiares y locales.

Por su parte, en el estudio sobre deserción escolar, llevado a cabo en nueve instituciones educativas de la localidad 18 de Bogotá aparece, como elemento determinante de la deserción, la pobreza, asociada o otros fenómenos como la inseguridad y la marginalidad urbana<sup>50</sup>. En este contexto, a pesar de los esfuerzos de los docentes y de la confianza de los padres en la escuela, es muy poco lo que ésta logra agregar. Más bien pareciera ser que reproduce y mantie-

50. El asentamiento humano en gran parte de esta localidad se caracteriza por la invasión de terrenos que dieron lugar a barrios ilegales con carencia de servicios públicos e infraestructura urbana. En general, la localidad presenta altos índices de necesidades básicas insatisfechas, donde la educación es el servicio al que menos se accede por falta de recursos o porque se considera menos importante frente a otras necesidades básicas de supervivencia. Asimismo, presenta altos índices de delincuencia –incluso delincuencia juvenil–, pandillismo, expendio y consumo de drogas, que hacen a las instituciones educativas y a los estudiantes vulnerables de ser atacados y en ocasiones seducidos por las formas delincuenciales que ofrecen otro tipo de vida, donde hay reconocimiento del grupo primario, generando una especie de "respeto" mediado por el miedo.

ne la pobreza: las familias mandan a los niños y los jóvenes a la escuela, que los envía de regreso al contexto social marginal, es decir, de vuelta a la marginalidad y a la pobreza, con muy poca preparación para enfrentarla, hacerle resistencia o salir de ella (Castañeda, Echeverri y Col, 2001).

En esta misma línea de reproducción de la desigualdad y la pobreza, refiriéndose a los vínculos entre educación y trabajo, Acosta, Baquero y Rodríguez (1999) encuentran que las causas del desempleo entre los jóvenes de los sectores marginales son la temprana deserción escolar, la baja calidad de sus estudios, su limitada capacidad de "aprender a aprender", el medio ambiente que los rodea, la nula capacitación para el trabajo y la carencia de un capital propio que les impide "crear sus propios empleos".

Corroborando lo dicho, la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá (2001), a través de una encuesta a 1.500 jóvenes de Bogotá, concluye que:

"la drogadicción, el pandillismo, la promiscuidad y la violencia intrafamiliar están llevando a la juventud bogotana a abandonar las aulas de clase, a ingresar desde temprana edad en la prostitución y a dejar el hogar en busca de otras oportunidades para mejorar su calidad de vida".

En el resto del país, las cosas no son diferentes de lo expuesto; por el contrario, en algunas regiones los problemas se agudizan frente a la expansión de la violencia, el desplazamiento, el desempleo y el ingreso de los niños y jóvenes en el conflicto armado, tal como se ilustró en el punto 4 de este escrito.

En el estudio realizado en Medellín por Páramo (2000), se afirma que la denominada mortalidad estudiantil es causada normalmente por factores ajenos al individuo que se retira. En tal sentido, se identificaron 15 factores que, en mayor o menor grado, pueden encontrarse en los estudiantes con riesgo de desertar: bajo aprovechamiento de las oportunidades educativas, hijos de padres desinteresados en la educación, desmotivación para realizar las labores educativas, nivel socioeconómico bajo, ausentismo a clases, conflictos inherentes a la edad, inadecuadas relaciones interpersonales, ambientes familiares y sociales violentos, baja empatía por el trabajo de los pares, resistencia a desarrollar actividades formativas, inapetencia por el conocimiento, desmotivación hacia lo que se estudia, problemas de salud, de disciplina y con la justicia.

Si se parte del hecho de que la deserción puede considerarse, en cualquiera de sus manifestaciones, como una entrada para la comprensión del fracaso escolar, también puede decirse que los mecanismos a través de los cuales se construye la deserción son una de las rutas plausibles para visualizarlo. En tal sentido, la investigación Fomento de la Retención Escolar aborda dimensiones que se presentan a nivel micro y que se constituyen en llamados de atención frente al proceso desertor.

”El primer llamado de atención se ha denominado como *Deserción del Conocimiento* y se evidencia en la escuela en forma de fracaso escolar o reprobación total o parcial de los cursos, no obstante presentar manifestaciones previas a este resultado, visibles en los comportamientos y actitudes de los estudiantes ante los contenidos que se están abordando en las diferentes asignaturas y en general ante la totalidad de asignaturas que se estudian durante el año y el ciclo escolar. El segundo llamado de atención sobre el proceso desertor lo constituye el *Ausentismo* de los estudiantes, comportamiento indicativo de un proceso de rechazo a ingresar al establecimiento escolar; sin embargo, el ausentismo escolar no es tomado en cuenta como alerta desertora, no se constituye en un puente entre el quedarse adentro y el salir, es una oscilación entre estar y no estar que en la medida que aumenta su frecuencia y su duración, acerca más al estudiante al afuera. Se puede decir, entonces, que se deserta de algunas asignaturas, de algunas clases, y de la escuela” (Universidad Nacional, 2.001)

De otra parte, aunque si bien no son muchos los estudios específicos que muestran cómo la familia y la escuela enfrentan y procesan el fracaso escolar y cómo lo viven los niños y los jóvenes, las investigaciones sobre deserción escolar evidencian la dificultad de las escuelas para reconocer el problema y las maneras que adoptan docentes, padres y niños para significarlo.

En el estudio realizado en Bogotá se determinaron por lo menos tres momentos que evidencian los mecanismos a través de los cuales se enmascara el problema de la deserción en las escuelas:

”1) El primer momento se presenta cuando un alumno inscrito no permanece en el establecimiento durante el año escolar, situación que conlleva a un estado de deserción temporal, la cual puede cambiar en el

siguiente año académico mediante la reinscripción en el mismo establecimiento o en otro, pero con certeza en el mismo curso. Esta situación es visible para la escuela pero no constituye problema porque si el alumno pide papeles, se asume como traslado de escuela por movilidad de la familia, en caso contrario por la insignificancia del número de casos que se suceden en el año; por el hecho de que el cupo es reemplazado inmediatamente, la mayoría de las veces, el problema se pierde en el dato estadístico. 2) El segundo momento se presenta cuando un estudiante no se reinscribe el año siguiente en el establecimiento, situación que no se visualiza en la escuela, dado que los cupos disponibles en general son llenados por el CADEL. En este caso también estaríamos hablando de un tipo de deserción temporal, pues el estudiante podría reingresar al sistema más adelante, como alumno en extraedad, ocasionando un aumento del problema de retardo escolar. Esta situación no es visible en el sistema de registro en las escuelas expulsadoras y receptoras, así como tampoco en el sistema estadístico general. En consecuencia, lo que no se ve no se conoce y por lo tanto no se reconoce ni se analiza. 3) El tercer momento se presenta cuando el estudiante no culmina el ciclo, o no ingresa al ciclo siguiente. En este caso estamos hablando, con alta probabilidad, de una deserción permanente. Esta situación se sale de la esfera local de la escuela y se visualiza más a nivel general mediante el estudio de cohortes, pero no permite conocer la trayectoria recorrida por los desertores". (Universidad Nacional, 2001)

En el mismo estudio se muestra que, para los docentes, directivos y la misma Secretaría de Educación, el problema se enreda en el dato estadístico. Los docentes minimizan el problema y más bien lo significan como "movilidad escolar", atribuida al cambio de residencia, inestabilidad de las familias o retiro temporal. Cuando lo reconocen, lo atribuyen a la descomposición familiar, a la pobreza y a la necesidad que tienen las familias de que sus hijos aporten ingresos a la economía familiar, pero de ninguna manera lo vinculan con la cultura escolar y menos con la responsabilidad de los docentes y el peso de esta responsabilidad en el hecho de que los niños y los jóvenes dejen la escuela. Una vez que los alumnos abandonan la escuela, la desvinculación es total, nadie da razón de ellos y menos sobre qué pasa con sus vidas.

Por su parte, los niños y los jóvenes asumen el fracaso escolar de diferente manera. Los niños expresan que pierden la posibilidad de jugar y

de recibir el refrigerio o el almuerzo que se les ofrece en las escuelas y, por tanto, no queda otro remedio que empezar a trabajar, bien en las labores del hogar y en el cuidado de los hermanitos, sobre todo las mujeres, o fuera de la casa en lo que sea. Para los jóvenes, no estar en la escuela tiene significados diferentes que dependen de los motivos de la salida. Para los reprobados o expulsados, significa liberarse de la carga académica, de los maestros, pero también expresan tristeza por haber dejado a sus amigos y algunos, especialmente las mujeres, cuando el motivo de retiro es el embarazo, por desilusionar a sus padres que han hecho todos los sacrificios para que ellas estudien. Los que se retiran voluntariamente, bien porque están seducidos por el mundo de la calle o porque necesitan trabajar, ven en la escuela, los primeros a su enemigo y los segundos como una opción que se aplaza. Aunque hay muy pocas constancias estadísticas sobre el destino de los niños y los jóvenes que desertan, se sabe que después de un tiempo tienden a idealizar la escuela y lamentan el hecho de haber dejado a sus amigos y a algunos maestros. Es usual que muchos de los jóvenes desertores se ubiquen en las fronteras de la escuela, formando parte en ocasiones de las "pandillas" juveniles que amedrentan a los docentes y a los alumnos o simplemente para reencontrarse con los amigos. Otros concurren a instituciones no formales de formación para el trabajo o de validación del bachillerato (Castañeda, Díaz y Ribera, 2001).

Los padres de familia, más que como un fracaso escolar, significan la deserción de sus hijos con temor, en tanto la escuela protege de los peligros de la calle. Frente a los problemas escolares, muchos de los padres se sienten desbordados y desorientados debido a los riesgos de los contextos en que crecen sus hijos y algunos apelan a modelos autoritarios para luego descubrir con perplejidad que suelen producir respuestas aún más conflictivas. Otros, optan por el dejar hacer, obteniendo también resultados nefastos (Castañeda, Díaz y Ribera, 2001).

Para Páramo (2.000), el problema de la deserción para nada se vincula con el de fracaso, sino con los climas culturales y valorativos de la época. Afirma que:

"cuenta el entorno cultural que a menudo no asocia educación con éxito. Más bien, relaciona el trabajo en apariencia fácil con situaciones boyantes.

Tal punto está ligado a la proyección que los medios de comunicación realizan de los triunfos de artistas y deportistas, pues suponen que llegan a la cima de sus carreras sin grandes esfuerzos y sin mucha educación”.

Pero, por fortuna, en la trayectoria escolar de los niños y los jóvenes no todo es fracaso. La Expedición Pedagógica reporta algunos éxitos, así como el Programa de Aceleración del Aprendizaje desarrollado por Corpoeducación, el Proyecto de Acciones Focalizadas de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, el Proyecto Nacional de Servicios Integrados para Jóvenes del Programa Presidencial Colombia Joven y el Banco Mundial, y los proyectos de dignificación del oficio pedagógico, como el premio Compartir o el programa Red de la Universidad Nacional de Colombia.

No obstante la diversidad de estas propuestas y la heterogeneidad de las poblaciones que atienden, la constante está en la ejecución de acciones intersectoriales y la apertura de la escuela a otros actores sociales e institucionales diferentes de las que tradicionalmente intervienen en ella; en trabajar directamente en las escuelas, con los maestros, los alumnos y los padres de familia, bien desde los espacios de reflexión y de trabajo ya existentes o generando procesos de cohesión institucional que permitan abrir las ofertas educativas a múltiples opciones que respondan a las problemáticas y realidades de los contextos familiares y locales; en utilizar la lúdica y el arte como actividades estructurantes para los niños y los jóvenes; en hacer un acompañamiento y asesoría permanente al trabajo de los docentes; en construir con la comunidad educativa alternativas pedagógicas y educativas que den cuenta de las mediaciones culturales contemporáneas, particularmente de las nuevas formas de comunicar, de sentir, de pensar y de conocer propias de los niños y los jóvenes.

No obstante estas iniciativas, el panorama es poco alentador, más cuando el DNP y la Misión social (1999) muestran que la transmisión intergeneracional del capital humano y la movilidad social<sup>51</sup> en Colombia son mayores en la zona urbana y en las familias donde los padres tienen más educación, y menores en los dos extremos de la escala educativa. También cuando la academia afirma que:

51. La transmisión intergeneracional del capital humano es medida en términos de la relación entre la educación de los hijos y los padres. La movilidad social se define como el movimiento (ascendente o descendente) de individuos, familias o grupos de una posición a otra.

"bajo las tendencias actuales, sin embargo, la educación actuaría más como un cuello de botella: la expansión cuantitativa se está deteriorando y los problemas de calidad son bastante serios" (Gómez, Buendía, 1999: 37).

Parece ser, entonces, que el impacto de la Reforma en la cultura escolar, que es donde convergen las políticas educativas y la realidad social, es muy pequeño, sobre todo en los sectores más pobres. Más bien sugiere que es tan sólo un reflejo del conjunto de las inequidades de la sociedad. En consecuencia, podría decirse que entre la situación de los niños y los jóvenes que repiten, desertan o no asisten a la escuela, y entre los contextos de pobreza y marginalidad de sus familias y sus entornos, se teje una perversa e impenetrable relación que evidencia que, de no reconocerse las "condiciones de educabilidad" de los alumnos e incorporarse a la reconstrucción de la cultura escolar y de allí a las políticas de Estado, será muy poco lo que la escuela pueda aportar para lograr los ideales de calidad y equidad a partir de los cuales la educación se convierta en uno de los factores determinantes del progreso económico y social, tal y como lo postulan todas las políticas educativas nacionales y mundiales y los planes de desarrollo del país.

## 6. Las políticas

En Colombia, los Planes Nacionales de Desarrollo consignan los programas de gobierno. El Plan Nacional es un documento indicativo que orienta el diseño de los planes sectoriales concretos. Por mandato constitucional deben ser aprobados por el Congreso de la República.

Para la década de 1990, tres son los Planes de gobierno objeto de análisis: "La revolución pacífica", presidencia de Cesar Gaviria (1990-1994); "Salto social", presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) y "Cambio para construir la paz", presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002).

Según Sarmiento Anzola (1998):

"Colombia no es ajena a los cambios del Estado de bienestar, su auge, crisis y reestructuración. Como corresponde a un país en desarrollo, poco influyente y dependiente de las modas intelectuales foráneas y las imposiciones de los organismos multilaterales (Fondo Monetario internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), el Estado de bienestar aparece en el país tardíamente, sus cambios se presentan con grandes rezagos y su desarrollo ha sido débil, parcial y clientelista".

En este contexto, de las políticas macroeconómicas liberacionistas y proteccionistas de las décadas de 1970 y 1980, en la década de los años 90, se ha pasado a las políticas aperturistas.

Bajo este modelo, las políticas sociales se han orientado, con énfasis diferentes en cada administración, hacia la lucha contra la pobreza, acompañadas de un ajuste estructural, cuidando, eso sí, que no contradigan el modelo económico neoliberal y la regla de asignación eficiente de recursos que la economía neoclásica señala (Garay, 1999).

La administración Gaviria aplicó un paquete de reformas en el sector social compatible con las reformas económicas: economía especulativa tendiente a favorecer las rentas del capital financiero, el comercio y el sector de la construcción. Se partía del supuesto de que:



"la política social asociada con el plan [de gobierno] difiere de la visión tradicional de desarrollo. En lugar de gastos corrientes compensatorios, asignados a ciertas acciones puntuales, realizadas por instituciones débiles, la política social se orienta a fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos, regionales y sociales emprendidos por el gobierno (...) En síntesis, la política social busca mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población a la educación, salud, vivienda y agua potable" (Plan de desarrollo económico y social, 1990-1994: p 84).

Las reformas legales que se dieron durante este periodo, como efecto de la reforma constitucional, y que afectaron el sector social, fueron: Reforma laboral (ley 50 de 1990); Reforma de la Seguridad Social (ley 100 de 1993); Ley General de Educación (ley 115); Ley de Competencias y Recursos (ley 60 de 1993). No obstante, la gestión social se caracterizó por una concentración en los gastos de funcionamiento, que ascendieron al 25% de frente a los de inversión, que sólo se incrementaron en 9% (BID, 1994).

Durante la administración Samper hubo avances significativos en las políticas sociales, y también en el modelo de desarrollo que se aplicó sustentado en un enfoque neoestructural. En el documento del plan de desarrollo (1994) se define como un modelo intermedio entre el proteccionismo y el intervencionismo de los años 60, y como alternativa al neoliberalismo, que deja al devenir del mercado la capacidad de corregir los desequilibrios económicos y sociales. Si bien se estructuró como un plan compensatorio, su gran virtud radicó en el subsidio a la demanda para posibilitar la compra de más y mejores servicios. En general, se compromete con la necesidad del Estado de controlar, regular y financiar la inversión social, con prioridad en los sectores más pobres y vulnerables. El empleo y lo social fueron los puntos focales del plan. El empleo, como estrategia económica, y lo social a través de un programa integral que incluye las condiciones de educación, salud, cultura, deporte, vivienda, justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana. Desafortunadamente, este plan, lo mismo que el de todos los gobiernos, no toca las estructuras de concentración de ingresos y la riqueza, que es donde está gran parte de la inequidad. Más bien se limita a asociar la equidad con el empleo creciente, la disminución de la pobreza y la igualdad de oportunidades, tal y como lo definen las agencias multilaterales<sup>52</sup>, sin que

52. Lineamientos del Banco Mundial y la Cepal.

se afecten las estructuras de concentración de capitales. De este modo, los problemas estructurales se tornan inamovibles, y el impacto de las políticas sociales es transitorio y limitado.

En la administración Pastrana, aunque el Plan fue aprobado por el Congreso en julio de 1999, ha sido fuertemente cuestionado por errores de forma y contenido en su formulación. Por tanto, no se puede hablar de un Plan de Desarrollo como tal, sino más bien de lineamientos de política que han acogido e interpretado cada uno de los sectores. Evidentemente, la prioridad de las políticas ha sido construir la paz, y al igual que el plan Samper, las políticas sociales son compensatorias, pero con la diferencia de que el carácter compensatorio es de subsidio directo y no de subsidio a la demanda, cuyo riesgo es que lo social se traduzca en proyectos transitorios, marginales, poco sostenibles y desarticulados del plan general de desarrollo. Paradójicamente, por la agudización del conflicto armado y la prioridad por la paz, muchos de los recursos sociales se han reorientado hacia los gastos de la guerra. Asimismo, la ejecución de las políticas sociales se ha dejado bajo el control y ejecución de las grandes Ong's, generando efectos perversos como la desinstitucionalización del Estado y la creación de instancias paralelas a la función pública.

Sin olvidar que el contexto en el que se desarrollan estos planes es de gran turbulencia social y política, de violación de los derechos humanos y con altos niveles de violencia e inseguridad en todos los órdenes, es evidente que el modelo económico que se ha implantado durante la década de 1990 generó niveles más altos de pobreza, mayor concentración del ingreso, desestructuración del país y polarización social, profundizando una situación que tiende a empeorar cada vez más.

Los analistas de política social coinciden en afirmar que las reformas sociales en Colombia han tenido alcances limitados, debido a: 1) el monto reducido de sus recursos; 2) la ineficiencia en la ejecución, debido a las trabas generadas por los cambios constitucionales, institucionales y normativos; 3) la contradicción entre las políticas monetaria y fiscal y la política social; 4) la politización de los programas sociales; 5) una política social que no ha sido capaz de compensar la permanente producción de pobreza del sistema colombiano (Sarmiento Anzola 1998).

En una mirada prospectiva, partiendo del supuesto de que "pensar en el futuro es una manera de mejorarlo", Gómez Buendía (1999: 20) sostiene que:

"Colombia enfrenta hoy siete grandes desafíos: el internacional (con el narcotráfico como punto álgido); el civil (en especial la violencia); el político (déficit de legitimidad); el conocimiento (inserción en la aldea global); el social (la pobreza); el territorial (integración nacional); y el ecológico (sostenibilidad). Estos desafíos no se dan en compartimentos estancos. (...) De suerte que estos siete no son problemas de 'sectores' ni son 'áreas disciplinarias'",

asunto que las políticas gubernamentales y la academia, hasta el momento, tratan como tales.

El hecho de que los problemas de la Colombia actual no se conciban como de sectores ni como disciplinas, abre caminos mucho más integrales para su análisis y, por supuesto, para el diseño de políticas que busquen soluciones más sistémicas.

# Bibliografía

ACOSTA, GEOVANA; BAQUERO JAIRO Y RODRÍGUEZ, LUIS ANGEL (1999). Jóvenes, mercado de trabajo y reproducción de la desigualdad y la pobreza en los grandes centros urbanos, en: Observatorio de coyuntura socioeconómica –OCSE–, Bogotá, Separata No. 4, diciembre de 1999, Universidad Nacional de Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo, Colciencias, Unicef.

AGUILAR SOTO, JUAN FRANCISCO Y BETANCOUR GODOY, JOSÉ JAVIER (2000). Construcción de cultura democrática en instituciones educativas de Santa Fe de Bogotá, Colombia, Idep. Innove.

ALDANA V, EDUARDO Y CABALLERO P, PIEDAD (compiladores) (1997). La reforma educativa en Colombia. Desafíos y perspectivas. Colombia, Preal, Instituto SER de investigaciones.

ALVAREZ A. (2000). El Movimiento Pedagógico como antecedente de la Expedición Pedagógica Nacional, Bogotá, Boletín No. 1 Expedición Pedagógica Nacional MEN – UPN – FRB

ANDRADE TRUYOL, DENIS BEATRÍZ Y ALVÁREZ, BERNARDO (2000). Esta guerra no es nuestra y la estamos perdiendo. Colombia, CODHES, Unicef.

AVILA PENAGOS, RAFAEL Y CAMARGO AVELLO, MARINA (1999). La utopía de los PEI en el laberinto escolar, Colciencias, Ciup-UPN, PIIE, Bogotá, Ediciones Antropos.

AVILA, ROSA, (1999). Factores asociados al logro educativo, en: Alegría de Enseñar. Bogotá, No. 38 p. 32 - 38

BANCO MUNDIAL (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 Lucha contra la pobreza. Madrid, Ediciones mundi-prensa.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO –BID– (1994). Informe socioeconómico para Colombia, Washington.

Boltansky, Luc y Chiapello, Eve (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*, París, Ed. Gallimard.

Brandsma, H.P. y Knuver, A.W. (1989). "Effects of school classroom characteristics on pupil progress in language and arithmetic". *International Journal of Educational Research* , 13(7), pp. 777-788.

BRETT, RACHEL (1999). *Coalición para detener el uso de los niños soldados*, Conclusiones del documento de trabajo, Oficina de los Quákeros en Ginebra.

BUSTAMANTE ZAMUDIO, GUILLERMO; DÍAZ MONROY, LUIS GUILLERMO Y GARZÓN, OMAR (2.000). *Análisis de algunos factores asociables al desempeño en el área de lenguaje: el Distrito Capital frente al resultado nacional*, Bogotá, IDEP-SOCOLPE (inédito).

CALVO, GLORIA; MINA, ARIANA; CERA, ALFONSO Y CORTÉZ, LEONARDO (2001). *El aula reformada. Un análisis de las prácticas pedagógicas en lectura y escritura a la luz de la reforma educativa*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.

CALVO, GLORIA (1997). *El contexto de la reforma*, en: Aldana V, Eduardo y Caballero P, Piedad (compiladores) *La reforma educativa en Colombia. Desafíos y perspectivas*. Colombia, Preal, Instituto SER de investigaciones.

CAMACHO GUIADO, ALVARO (1999). "Narcotráfico y paz: alternativas y políticas", en: *Colombia, ciudad y violencia*, Bogotá, Giro editores.

CAMARGO, MARINA; GUERRERO, ALBA LUCY; PABÓN, MARÍA DEL PILAR Y CASTRO, Yolanda (2.000). *Estudio de caso sobre gestión escolar*, Bogotá, Corpoeducación.

CAMARGO ABELLO, MARINA, (1996). "En la escuela, semillas de violencia", Ginebra Suiza, *Revista perspectivas*, Unesco.

CÁRDENAS, LUIS ANTONIO; RODRÍGUEZ, ABEL Y TORRES, ROSA MARÍA (2000). *El maestro, protagonista del cambio educativo*, Bogotá, Corporación tercer Milenio, Convenio Andrés Bello, Editorial magisterio.

CASTAÑEDA BERNAL ELSA (1996). "Colombia país y escuela en conflicto", Ginebra, Suiza, Unesco.

CASTAÑEDA BERNAL ELSA; DÍAZ, CLAUDIA, Y RIVERA, DORA (2001). Equidad, jóvenes y deserción escolar, Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco (en proceso).

CASTAÑEDA BERNAL ELSA, ECHEVERRI MARGARITA Y COL. (2001). Encrucijadas en la marginal escolar urbana, Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco –FRB–, Secretaría de Educación de Bogotá.

CEPEDA ULLOA, FERNANDO –Coordinador– (1994). La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones, Colombia, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Contraloría General de la Nación

CEPEDA ULLOA, FERNANDO –Compilador– (1997). La corrupción en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Universidad de los Andes.

COLLAZOS, OSCAR (2001). Globalización y el grupo de Río. La tiranía del mercado no produce muertos por bala sino desocupados y hambrientos. En: diario El Tiempo, sección Opinión, quinta columna, Jueves 23 de agosto de 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA –CEPAL– (2001). Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe, Chile, página Web sobre Colombia [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO CODHES (2001) Desplazados: Rostros anónimos de la guerra, Colombia, página Web [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

CONTRALORÍA DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ (2001). Diagnóstico sobre situación social de la juventud bogotana, Bogotá, Contraloría del Distrito Capital de Bogotá

Creemers, B.P.M. (1994). The effective classroom. London: Cassell.

CUBIDES J., HUMBERTO; GUERRERO, PATRICIA Y MORENO, MARTA (2001). Gobierno escolar y educación ciudadana. Estudio de caso, Bogotá, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central –DIUC– y la División Educativa de Compensar; Colciencias e IDEP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1999). Estado de los derechos de la infancia colombiana, 1998. Y consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, CODHES, Boletín No 20, mayo de 1999.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS –DANE– (s.f). Proyecciones quinquenales de población por sexo y edad, Colombia, 1950–2050, 650 p.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS –DANE– (2001). Encuesta Nacional de Hogares, Colombia, mayo de 2001

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS –DANE– (1998). Proyecciones anuales de población por sexo y edad, Colombia, 1.985–2.015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–, MISIÓN SOCIAL (1999). Informe de desarrollo humano para Colombia 1.999, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Tercer Mundo Editores.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP– (2001). Indicadores sociodemográficos, Colombia, página Web [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

DUBET FRANCOIS Y MARTUCCELLI, DANILO (1999). ¿En qué sociedad vivimos? Buenos Aires, Editorial Losada

EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS (2001). El gobierno Pastrana contrarreloj, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco

FEIXA, CARLES (1999). De jóvenes, bandas y tribus, Barcelona, Editorial Ariel.

FLÓREZ, E. Y MENDEZ, R. (1995). Niños y jóvenes: ¿Cuántos y dónde trabajan? Colombia, Tercer Mundo Editores.

FLOREZ, E. Y MENDEZ, R. (1998). Niñas, niños y jóvenes trabajadores. Colombia 1996. Colombia, tercer mundo editores.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE (2001). Secuestro en Colombia, en: Noticias, Bogotá, hoja web [www.paislibre.org.co](http://www.paislibre.org.co)

GALVIS, ORTIZ, LIGIA (2001). La familia, una prioridad olvidada. Bogota, D.C., Ediciones Aurora

GALLEGO BADILLO RÓMULO Y PÉREZ MEDINA ROYMAN (1998). "Aprendibilidad-enseñabilidad-educabilidad: una discusión", en Revista Colombiana de Educación, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional

GARAY, LUIS JORGE (1999). "Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia", en: Gómez Buendía, Hernando (compilación y análisis) ¿Para dónde va Colombia? Bogotá, TM editores, Colciencias

GARAY, LUIS JORGE (2001). "Colombia, la negación de lo público", en: Lo público. Una pregunta desde la sociedad civil, Colombia, Memorias V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector.

GARCÍA, MÉNDEZ EMILIO (1998). Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral. Colombia, Unicef, Cátedra por la niñez en Colombia "Ciro Angarita"

GAVIRIA U., ALEJANDRO (2000). "Decisiones: sexo y embarazo entre las jóvenes colombianas", en: Coyuntura social, No. 23, noviembre de 2000, Colombia, Fedesarrollo.

GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO (1999) "La hipótesis del Almendrón", en: ¿Para dónde va Colombia? Bogotá, TM editores, Colciencias.

GONZÁLEZ, JORGE IVÁN (1997). Los planteles, la calidad de la educación y el residuo. Santafé de Bogotá, DNP- Misión social, Seminario sobre logros y factores asociados.

GUTIERREZ DE GONZÁLEZ, CONSUELO (2001). "Luces y sombras de una reforma: el acto legislativo 01 de 2001", en: Revista Javeriana, Bogotá, octu-



bre de 2001, número 679, tomo 137, año de publicación 69.

HENAO WILCHES, MIYRIAM (2000). "La investigación en educación y pedagogía en Colombia", en: Estados del Arte de la investigación en educación y pedagogía en Colombia, Bogotá, Colciencias, Socolpe. Tomo 1.

HARDT, MICHAEL Y NEGRY, ANTONIO (2000). Empire, París, Exiles Editeur

IPE-UNESCO; FUNDACIÓN Ford (2000). Proyecto de investigación Educación Reformas y Equidad, Buenos Aires Argentina, documento inicial del proyecto.

INSTITUTO SER DE INVESTIGACIONES (1999). Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización, estudio realizado en Argentina, Chile y Colombia, Colombia, Instituto SER.

JIMENO, MIRIAM; ROLDÁN, ISMAEL Y COL. (1998). Construcción de un modelo de capacitación para prevención y modificación del comportamiento de maltrato y violencia escolar, Bogotá, Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, (inédito)

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD (2001). Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica, Santiago de Chile, Unesco

LONDOÑO VÉLEZ, ARGELIA (2001). Silencios y derechos: la violencia sobre las niñas y los adolescentes, Medellín Colombia, documento inédito.

LÓPEZ DE LA ROCHA, Maritza (2000). Los niños como audiencias, Colombia, ICBF.

Martín-Barbero, Jesús (1998). "Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad", en: Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades, Bogotá, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central -DIUC- Siglo del Hombre Editores, pp. 22-37.

MEJIA DE CAMARGO, SONIA; MELO PEDREROS, CELMIRA Y COL. (1997). Maltrato infantil en Colombia 1985-1996. Estado del Arte. Colombia, Fundación FES, ICBF.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA (1993). Informe Repitencia, Santa Fe de Bogotá, colección SABER Sistema Nacional de Evaluación, MEN, instituto para le desarrollo de la universidad de Harvard, CIUP.

MINISTERIO DE SALUD (1993). Estudio nacional de salud mental, Colombia, Ministerio de Salud.

MISIÓN SOCIAL –DNP– (1997). La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos, Bogotá, Planeación y desarrollo, Vol. XXVIII, enero, marzo 1997, 26 páginas.

MUÑOZ, GERMÁN (1998). "Consumos culturales y nuevas sensibilidades" en: Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades, Bogotá, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central –DIUC– Siglo del Hombre Editores, pp. 194-240.

MUÑOZ-REPIZO MERCEDES; MURILLO, JAVIER; BARRIO, RAQUEL Y COL.. (2000). La mejora de la eficacia escolar: un estudio de caso., España, Ministerio de Educación, cultura y Deporte, Centro de Investigación y documentación Educativa –CIDE–

Murphy, J. (1992). School effectiveness and school restructuring: contributions to educational improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 3(2), pp. 90-109.

NIETO, CAROLINA (2001). Atención sistemática a la deserción, repitencia y extraedad en contextos desfavorecidos, Colombia, OEA.

NIÑO DÍEZ, JAIME (1998). Reforma educativa y proyecto educativo institucional, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

Nuttall, D.L. (1989). "Differential School Effectiveness". *International Journal of Educational Research*, 7(13), pp. 769-776.

OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA –OCSE–. La asistencia escolar y la escolaridad, Bogotá, Separata No. 3, diciembre de 1999, Universidad Nacional de Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo, Colciencias, Unicef,

ORDOÑEZ, GÓMEZ, MIRIAM (1997). La familia colombianas de finales del siglo XX. Colombia resultados de la ENDS-95, Bogotá, Profamilia, UNFPA.

ORTIZ, RENATO, (1998). Otro territorio, Colombia, Convenio Andrés Bello.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT– (1996). El trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira. Ginebra, OIT.

PÁRAMO, GABRIEL, 2000. Escuela de desertores, Medellín, Universidad EAFIT

PARDO, CARLOS (1999). "Lece: la educación rural en Colombia, ¿la mejor del país?" En: Alegría de Enseñar. Bogotá, No. 39 p. 22 - 28

PARRA SANDOVAL, RODRIGO Y COL. (1992). "La escuela violenta", Colombia, Fundación FES, Tercer Mundo Editores.

PARRA SANDOVAL, RODRIGO; CAJÍAO, FRANCISCO; CASTAÑEDA BERNAL. ELSA Y PARODI, MARTHA LUZ (1995). Proyecto Atlántida: Adolescentes y Escuela, Colciencias, Fundación FES, Tercer Mundo Editores.

PARRA SANDOVAL FRANCISCO; CASTAÑO, LUZ ANGELA Y CRUZ, CARMEN INÉS (1998). Semillas de violencia. Niñas y niños cuentan su historia, Tolima, Coruniversitaria.

PEÑA, MARGARITA; AVILA, ROSA; CAMARGO, MARINA; LUCIO, RICARDO; PEÑA, LUIS BERNARDO; PENAGOS, STELLA; GONZÁLEZ, LILIANA (2000). Propuesta para el fortalecimiento de las instituciones educativas en Colombia, Bogotá. Corpoeducación.

PERÉA, CARLOS MARIO (1998). "Somos expresión no subversión, Juventud, identidades y esfera pública en el sur oriente de Bogotá" en:

Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades, Bogotá, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central –DIUC– Siglo del Hombre Editores, pp. 129-150

PÉREZ, D. Y MEJÍA, R. (1996). De calles, parches, galladas y escuelas. Colombia, Cinep.

PIÑEROS JIMÉNEZ, LUIS JAIME Y RODRÍGUEZ PINZÓN, ALBERTO (1998). Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: Un estudio en Colombia, Human Development Department, LCSHD Paper series No. 36, Latin America and the Caribbean Regional Office, The World Bank.

PIZARRO LEONGOMEZ, EDUARDO (1996). La crisis de los partidos y los partidos en la crisis, en: Tras las huellas de la crisis política, Bogotá, Fescol, IEPRI, tercer mundo editores.

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1990-1994 (1990). La revolución pacífica, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998 (1994). El salto Social, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación -DNP

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002 (1998). Cambio para construir la paz, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación -DNP

POSADA VILLA, JOSE A (1999). Estudio nacional de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, Colombia, memoria del seminario políticas, gestión y desarrollo de la investigación en salud, Colegio Mayor del Rosario, ICFES.

POWER, CLARK (1999) "La educación para la democracia ¿Cómo ponerla en práctica?" En: revista Perspectivas, Los derechos del niño a la educación, Dossier, Ginebra Suiza, UNESCO, Oficina Internacional de Educación, Vol. XXIX, No 2, Junio de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP– (1.999). Plan nacional de desarrollo 1.998-2.002. Cambio para construir la paz, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2 tomos.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN DEL FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA/FNUAP) CON EL GOBIERNO DE COLOMBIA (2001). Informe resumen de revisión de medio término, Colombia. (mimeógrafo).

PROGRAMA PRESIDENCIAL RUMBOS (2000). Sondeo nacional sobre consumo de drogas en jóvenes, Bogotá, Comisión Nacional de Investigación sobre Drogas, Unidad Coordinadora de Prevención Integral de la Alcaldía de Bogotá.

RAMÍREZ, CLARA; DELGADO; CLAUDIA LILIANA; BALDIÓN WALDRON Y MATEUS, ALEJANDRO (2000). Coyuntura económica e indicadores sociales, Boletín No 26, Colombia, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia –SISD–, Departamento Nacional de Planeación –DNP–.

RAMÍREZ GÓMEZ, CLARA Y CASTRO, MENDOZA, OSCAR (2000). Juventud, pobreza y formación, Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo –CID–, Universidad Nacional de Colombia.

RESTREPO, JAVIER DARÍO (1996). "Medios de comunicación en la crisis política". En: Tras las huellas de la crisis política, Bogotá, Fescol, IEPRI, tercer mundo editores.

REVÉIZ, EDGAR (1997). El Estado como mercado: la gobernabilidad económica y política en Colombia antes y después de 1991, Bogotá, Fonade.

REVISTA EDUCACIÓN Y CULTURA (2000). Bogotá, Fecode, No 50 Abril de 2000

REY, GERMAN, (2001). Medios de comunicación y vida pública, en: Colombia, Memorias V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector.

RODRÍGUEZ, ABEL (1994). La Ley General de Educación: Alcances y perspectivas. Bogotá: Tercer Milenio – Fundación Social.

ROJAS RODRÍGUEZ, JORGE Y ROMERO SILVA, MARCO (1999). Esta guerra no es nuestra. Niños y desplazamiento interno forzado en Colombia, Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, Santafé de Bogotá, CODHES.

ROJAS, JORGE (2001). Desplazados: rostros anónimos de la guerra, Colombia, página Web [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

ROJAS, MANUEL; CAMARGO, MARINA; VILLAR, RODRIGO; CHARRIA, MARÍA ELVIRA Y URIBE, CLAUDIA (1992). Informe sobre repitencia, Bogotá Colección avances de Saber, MEN.

SAENS OBREGÓN, JAVIER; SALDARRIAGA, OSCAR Y OSPINA, ARMANDO (1997). Mirar la infancia: pedagogía , moral y modernidad en Colombia, 1903-1946. Colombia, Colciencias, Ediciones Foro nacional por Colombia, Ediciones Uniandes, Editorial Universidad de Antioquia/Clío.

Salazar, María Cristina (1994). Retos y alternativas: El trabajo de menores en áreas urbanas y rurales de Colombia. Bogotá, Trazo.

SALAZAR, ALONSO (1998). "Violencias juveniles: ¿contracultura o hegemonía de la cultura emergente?" En: Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades, Bogotá, Departamento de Investigaciones de la Universidad Central –DIUC– Siglo del Hombre Editores, pp. 194-240.

Sammons, P.; Nuttall, D.L. y Cuttance, P. (1993). "Differential school effectiveness: results from a reanalysis of the Inner London Education Authority's Junior School Project data". *British Educational Research Journal*, 4, pp. 381-405.

SÁNCHEZ, ENRIQUE Y ARANGO, RAUL (1997). Los pueblos indígenas de Colombia 1997, Colombia, DNP.

SARMIENTO ANZOLA, LIBARDO (1999). "Reformas y desarrollo social en Colombia". En: En busca de la estabilidad perdida, Colombia.

SARMIENTO ANZOLA, LIBARDO (1999). Exclusión, conflicto y desarrollo societal, Colombia Ediciones desde abajo.

SARMIENTO ANZOLA, LIBARDO (2001). El Plan Colombia y la Economía Política de la Guerra Civil, en: Artículos, Equipo Nizkor, página Web [www.derechos.org/nizkor/colombia](http://www.derechos.org/nizkor/colombia).

SARMIENTO, EDUARDO Y CARO, BLANCA LÍLIA (1997). El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo, Colombia, Planeación y Desarrollo, Vol. XXVIII, No. 1. enero – marzo 1997.

SARMIENTO EDUARDO (2001). Foro sobre Educación y Distribución del ingreso, mesas de negociación de los procesos de paz, Los Pozos, Colombia, agosto de 2001.

SARMIENTO EDUARDO (2001). Foro Económico de Anif y Fedesarrollo, Bogotá, enero del 2001.

SEN, AMARTYA (1999). Desarrollo y libertad, España, editorial planeta.

SARMIENTO Gómez, Alfredo (1999). "Para una visión prospectiva de los social: pobreza, Equidad, educación y salud". En: ¿Para dónde va Colombia? Bogotá, TM editores, Colciencias.

STOLL Y WIKELY, 1998. Liking school effectiveness and school improvement (1998) Citado por CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EDUCATIVA –CIDE– (2.000) Hacia un modelo de eficacia escolar Iberoamericano, España, p. 17.

STREETEN, P. (1996). Quién gana y quién pierde con la globalización, Washington, revista BID, Diciembre, Citado Por SARMIENTO ANZOLA, LIBARDO (1998) Exclusión, Conflicto y desarrollo societal, Bogotá, Ediciones desde Abajo.

TEDESCO, JUAN CARLOS (1995). Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid, Alauda Anaya.

TEDESCO, JUAN CARLOS (2000). Educar en la sociedad del conocimiento, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

TEDESCO, JUAN CARLOS (2001). Educación, reformas y equidad, Buenos Aires, IPE, Fundación Ford, (Documento inicial del proyecto).

TEJEIROS LÓPEZ, CARLOS ENRIQUE (1998). Teoría general de niñez y adolescencia. Colombia, Unicef, Cátedra por la niñez en Colombia "Ciro Angarita".

UNDA BERNAL, PILAR; OROZCO CRUZ, JUAN CARLOS Y RODRÍGUEZ CÉSPEDES, ABEL (2001). Expedición pedagógica nacional: una experiencia de movilización social y construcción colectiva de conocimiento pedagógico, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2001). Proyecto fomento de la retención escolar, Bogotá, Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá, Facultad de sociología de la Universidad Nacional de Colombia (inédito).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (1999). Trayectorias generacionales en Colombia, Bogotá, Centro de investigación para el Desarrollo de la Facultad de Economía -CIDE-.

UNICEF COLOMBIA (1999). El dolor oculto de la infancia, Colombia.

URREA, FERNANDO (2000). Espacios regionales, movilidad, urbanización, dinámicas culturales e identidades en las poblaciones afrocolombianas del Pacífico sur y Cali, una perspectiva integral, Cali, Cidse-IRD.

VARGAS, JORGE ENRIQUE (2.001). "El gobierno Pastrana contrarreloj". En: Educación, Compromiso de todos. Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco.

VASCO, CARLOS EDUARDO (1999). "¿Logros, objetivos o indicadores de evaluación?" En: revista Alegría de Enseñar, No 39, Cali, FES, MEN, Fundación Antonio Restrepo Barco -F.R.B-.

ZAKI, LAIDI. Un monde privé de sens, Ed. Fayard, París, 1994.





# Comentario a: "Colombia. Equidad social y educación en los años 90".

**Diego Villegas Navarro**

## I. Introducción

Permítanme en primer lugar agradecer a los organizadores de este evento por haberme tenido en cuenta para ser parte de este seminario. Y a Elsa, que ha tenido la confianza y la deferencia de proponer mi nombre para comentar su trabajo.

En el oficio de comentarista siempre se corre el riesgo de ser desafortunado porque cuando uno se enfrenta con el documento que habrá de comentar suele tener presente la totalidad de sus propios supuestos, haciendo en muchas ocasiones caso omiso de los presupuestos que el autor tuvo en cuenta para elaborar su reflexión. Por esta vía a veces corremos el riesgo de ser injustos, al desestimar el esfuerzo, las preocupaciones y la seriedad con que aquél enfrentó su propia elaboración.

Trataré, entonces, de colocarme en otra posición para, desde allí, complementar la visión de la autora. Por ello, todo lo que aquí diré no tiene el propósito de contraargumentar, ni cuestionar el trabajo de Elsa, sino enriquecer la visión que a todos nos ha dejado su exposición.

Los comentarios los he distribuido en cuatro capítulos que a mi juicio son los elementos centrales de la investigación. El primero de ellos se refie-

re a nuestra reciente Constitución. La Constitución del año 1991 ha generado una nueva perspectiva para el país. Ha transformado la concepción del Estado al concebirlo como un Estado Social de Derecho, organizado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y plural. A diferencia de la Constitución de 1886, que consagraba el Estado de Derecho, organizado como república centralista y con democracia representativa. En este nuevo escenario de pacto social se han venido desarrollando distintas figuras jurídicas que soportan la nueva gobernabilidad.

Esta nueva forma de organización genera impactos en todos los órdenes –en lo político, económico, social y cultural–, que es necesario dilucidar para esclarecer hasta dónde, en un periodo de once años, se ha logrado desarrollar la Constitución para generar los impactos que los colombianos reclaman hoy en día.

El tema de la violencia es y ha sido un tema recurrente a todo lo largo de nuestra historia, inclusive desde mucho antes de nuestras campañas independentistas. La violencia en sus distintas manifestaciones es, al parecer, universalmente admitida como el principal problema de la sociedad colombiana; entenderla, construir explicaciones sobre su causalidad y evolución son los retos de muchos de los estudiosos del tema. La violencia afecta el volumen y la aplicación de los recursos, la formación del talento y genera distintos enfoques para enfrentarla. De allí que un segundo capítulo esté referido al tema de la violencia.

En este punto trataré de hacer algunas reflexiones acerca del caso colombiano para delinear otras posibles formas de análisis y preguntar si la violencia obedece, como tradicionalmente se ha estudiado, a los niveles de pobreza, inequidad o en general a los desajustes estructurales. Ahora bien, es posible estudiar la violencia desde otra posición, que no es contradictoria con la anterior, para saber lo que esta viviendo Colombia. En estos comentarios se tratará de analizar la violencia a partir de las luchas por la conformación del Estado-Nación. Esta perspectiva puede dar nuevas luces sobre el papel que debe jugar la educación en el país.

Un tercer capítulo a tratar es el tema del desarrollo social, y aquí es necesario preguntarse si en países de la región, tal el caso de Colombia, la plane-

ación macroeconómica es por sí sola suficiente para generar los niveles de desarrollo social que todos esperamos, o si, por el contrario, se requiere de una planificación que rompa definitivamente con el viejo modelo según el cual la estrategia de crecimiento económico como sector determinante del desarrollo tiene capacidad para arrastrar el progreso social y en consecuencia aportar más equidad.

En suma, se trata de establecer cuánto crecimiento económico requerimos para alcanzar las metas de desarrollo social propuestas y, simultáneamente, cuánto desarrollo social necesita el ritmo de crecimiento económico para que el mismo sea sostenible. En otras palabras, se hace necesario repensar la planeación, en donde el hilo conductor no sea exclusivamente la política macroeconómica sino la intersección de lo uno y de lo otro.

El tema del desarrollo social es necesario evaluarlo, igualmente, desde la perspectiva de la tradicional planeación sectorial. La estructura del Estado actual en América latina, a partir de sus formas de organización gubernamental, ha impulsado, desarrollado e implantado un proceso de fortalecimiento institucional que conduce a mantener incólume la planeación sectorial que, a juzgar por los niveles de crecimiento de la pobreza e inequidad que hoy tenemos en toda la región, debería ser sometida a severa evaluación.

Ahora bien, si es cierto que necesitamos un nuevo modelo de planeación, bajo qué concepción se estructuraría y cuáles deberían ser los ejes centrales del proceso que tenga la capacidad de analizar, de un lado, los temas transversales al desarrollo, como por ejemplo el medio ambiente y el género, y de otro las condiciones de vida de los grupos poblacionales como la niñez y los jóvenes, para establecer nuevas estrategias de desarrollo, y cuál sería el papel de lo sectorial.

Un último tema a tratar en estos comentarios es la participación social. En efecto, la participación está en íntima relación con la inclusión y la exclusión social y estos dos aspectos en buena parte son producto de los escenarios y espacios disponibles para participar. Si nuestro propósito es analizar la educación y la equidad en Colombia, no nos podremos separar de una estructura conceptual como la participación social, que está impregnada históricamente por una concepción que se desarrolló y alimentó durante cien años, desde los albores de la democracia representativa imperante en nues-

tro país, generando formas específicas de acción participativa en donde la delegación de la toma de decisiones era el instrumento por excelencia del ejercicio democrático. Ahora, con un Estado Social de Derecho y con una democracia participativa, ni la concepción ni la instrumentación logran acomodarse, y tampoco parecen ser las adecuadas para ejercer el poder soberano de la toma de decisiones.

Es pues requisito indispensable construir modelos que sean coherentes y consistentes con la democracia participativa, allí donde la representatividad y la legitimidad son categorías de análisis primordiales. Es necesario preguntarse qué clase de participación se transmite desde la escuela como estrategia fundamental de desarrollo en la construcción de nacionalidad, en la construcción de cultura, y si la exclusión o la inclusión son categorías de análisis social, y de qué modo una y la otra están atravesadas por la idea de participación.

## II. De la Constitución

En primer lugar quisiera explorar, a partir de la pregunta ¿cuánta equidad hace falta para poder educar con calidad?, cuál ha sido el impacto de la Constitución del 91 sobre las actuales condiciones sociales en Colombia.

Ya enunciamos en párrafos precedentes las características principales de nuestro actual ordenamiento constitucional; sin embargo, es necesario definir una diferencia crucial entre el ordenamiento anterior y el actual. Ubicar la palabra social entre Estado y derecho marca ya una profunda diferencia conceptual que, en el caso colombiano, es poco reconocida y generalmente ignorada de plano tanto desde las condiciones externas a la escuela como a su interior. Ni las familias, ni las organizaciones sociales no gubernamentales o comunitarias, ni la iglesia, ni el gobierno, ni los sindicatos, ni los gremios han hecho el suficiente esfuerzo para esclarecer y señalar los cambios que se han producido en el Estado colombiano.

A diferencia de lo anterior cuando se habla de un Estado de Derecho se quiere significar que los ciudadanos participantes del pacto social acogen por principio la preeminencia jurídica y de justicia de las instituciones como la regla que rige la vida social.

Lo que no se ha hecho consciente es que el Estado Social de Derecho implica, de un lado, su obligación de buscar la justicia social en todas y cada una de sus actuaciones, promoviendo la igualdad de oportunidades para cada uno de los grupos sociales, y garantizando el goce de los derechos ciudadanos; y, de otro, que protege la seguridad jurídica mediante el principio de legalidad, según el cual toda actuación debe ir precedida de una ley que le dé fundamento. Esto significa que una ley expedida de conformidad con las formalidades, pero que no respeta la idea de justicia y desconoce los derechos ciudadanos, viola el postulado del Estado Social y democrático.

Estos últimos conceptos deberían rondar día a día, en cada espacio, en cada escenario, la vida cotidiana de los ciudadanos. El cambio producido por la Constitución del 91 no se agota en su promulgación. Asumir los nuevos retos de la civilidad que se incorporan en el pacto político requiere de un esfuerzo educativo que va de lo formal a lo informal, desde la familia hasta las más altas esferas de la vida nacional.

Ahora bien, todos se preguntan por qué y la respuesta es, a mi juicio, muy sencilla. Toda simiente de la vida ciudadana radica en la estructura de derechos y deberes que constituyen el ABC de la formación de ciudadanía. Esta última no se logra al entrar a la escuela, se construye desde el momento mismo en que se pertenece a una familia. La construcción de valores sociales tiene por inicio la relación entre el niño y su familia y desde esta perspectiva es la madre, por ejemplo, la institución por excelencia del proceso de socialización.

Ello significa que en la primera infancia la familia juega un rol importante en el campo de la inserción social de los niños. Es a través de los padres y familiares que los hijos establecen los primeros contratos sociales y simbólicos. Dan curso de esta forma a las reglas de conducta de socialización que enmarcan el conjunto de derechos y deberes de una vida social presente, pero al mismo tiempo futura. Es allí, entonces, donde se construyen las aptitudes y actitudes básicas que preparan a los niños para enfrentar la escuela.

Para los jóvenes, para las expresiones juveniles de hoy, ¿cuál es el papel de la familia y de la escuela? ¿Acaso las manifestaciones del pandillerismo urbano, tan frecuentes en el país, no son notificaciones de la inconformidad, de la carencia de oportunidades, de la pobreza en que viven, de la ausencia

de espacios para construir sus utopías? Así, las armas se convierten en símbolo de poder, las armas obligan al diálogo. Gracias a ellas están en igualdad de condiciones; en fin, las armas los vuelven visibles para los adultos.

De ahí que el derecho a expresarse y ser escuchado, el derecho a controvertir decisiones y participar en ellas, el derecho a construir su personalidad y el derecho a mejorar su inserción social, económica y cultural son, entre otros, derechos inalienables que la sociedad adulta debe garantizar y la escuela en particular debe formar.

Este aspecto no ha sido entendido en Colombia. El cambio constitucional es uno más de los muchos que acontecen en la vida de los pobladores, ninguno de los cuales logra formar ciudadanos. Con esto quiero decir que la formación de condiciones de educabilidad es un esfuerzo consciente, debidamente planeado y debe entenderse en el caso colombiano como una estrategia de desarrollo. Los colombianos, tan dados a reclamar sus derechos, deberían aglutinarse también en torno a sus deberes, que tendrán que cumplir para ser considerados ciudadanos. Por no comprender la verdadera dimensión de este cuerpo de acción constitucional es que se retarda la construcción de nacionalidad.

La construcción de ciudadanía desde la escuela se relaciona con las concepciones y preferencias valorativas, las expectativas y las orientaciones de la actitud, que disponen a los estudiantes para actuar de una u otra forma ante diversas circunstancias y fenómenos de la vida en comunidad. Ello construye un fundamento moral que permite a los estudiantes enfrentar lo cotidiano con una escala de comportamiento, según la cual ciertos problemas pueden ser resueltos desde la individualidad, y otros requieren exclusivamente el juicio social.

Cuando se habla de un Estado Social de Derecho el significante más simple de su interpretación es que todos los ciudadanos deben contribuir a su construcción y esta responsabilidad no se delega. Se participa en la construcción o se está fuera de ella. Los deberes y derechos ciudadanos hacen que todos y cada uno de los ciudadanos estén incluidos en el conglomerado social.

En el texto *Educación Agenda del siglo XXI* se afirma lo siguiente (1998): "La educación, creadora de naciones. La educación juega un papel protagó-

nico en las más conocidas interpretaciones del fenómeno nacional. En efecto, si la nación es un hecho *atemporal*, enraizado en la memoria milenaria..., la educación se encarga de la socialización primaria y la transmisión de los mitos colectivos. Si la nación, por el contrario, es exclusiva de la edad moderna y sus conflictos, es imposible entenderla al margen de la escuela moderna y sus contenidos. Y si la nación es una mera ideología, pues las ideologías de propagan a través de la educación”.

”Como aporta la educación a la nación? Algunos de los temas claves para entender el hecho nacional pasan igualmente por la educación o por el sistema educativo: la lengua nacional, como elemento diferenciador frente al extranjero y como modo normalizado de comunicación entre aldeas y provincias. *La comunidad imaginaria* hecha de una historia común, y el sentido de afrontar un *destino compartido*. La literatura nacional, el arte nacional, la prensa nacional. Los intelectuales y su sueño recurrente de construir una nación. La escuela pública como modo de transferir lealtades desde la iglesia a la nación. La nación como ente secular y racional cuyo propósito es el progreso. La educación como un derecho social adscrito a la nacionalidad”.

A renglón seguido la Constitución señala la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, con lo cual se reconoce la diversidad regional y la capacidad de los departamentos y municipios para dirigir su propio desarrollo. La descentralización es un principio que se expande a todas las ramas del poder público y se entiende como un proceso mediante el cual se realiza un traspaso de funciones de un nivel de gobierno a otro o entre entes de un mismo nivel. Es esta interpretación la que da vida a un nuevo esquema de descentralización, como es la descentralización sectorial, donde se encuentra incluida la educación.

Del mismo modo, la descentralización, entendida como una simple transferencia de funciones y competencias, daría lugar a la interpretación más común, cual es el traspaso de recursos financieros para el financiamiento del desarrollo. Pero la descentralización como una forma de acercar el gobierno regional y local al conglomerado social no ha sido cabalmente entendida. Si ello fuera así, la participación social cobraría la verdadera dimensión, pues permitiría construir y fortalecer la sociedad civil, y, en consecuencia construir tejido social para atacar, por ejemplo, problemas como la corrupción.



La Constitución Nacional, entendida en su verdadera dimensión, posibilitaría crear mejores condiciones de educabilidad, porque serían las autoridades locales las encargadas de rendir cuentas de forma directa a los ciudadanos, lo cual permitiría un trabajo en sociedad con las organizaciones sociales y de esta forma acometer conjuntamente los problemas del desarrollo. La descentralización sería, en este caso, la espina dorsal de la construcción social del Estado al posibilitar el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

La participación consagrada en la Carta Magna es una clara respuesta a la exclusión del devenir del ser humano como miembro de una sociedad, al igual que del Estado en la determinación de su propio destino y en el acceso a la consecución de los bienes materiales y espirituales. Así, la participación no es sólo política –es decir, no se agota en el derecho a elegir y ser elegido como se plasmaba en la Constitución del 1886–, sino que su acción se extiende a lo social, lo económico y lo cultural, y para ello se consagraron cerca de 48 artículos en donde se generan espacios y escenarios para que los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, participen en la toma de decisiones y salvaguarden sus derechos.

Son estos postulados constitucionales los que dan vida al nuevo ordenamiento jurídico e institucional de la Nación. La promulgación de leyes para desarrollar la Constitución del 91 –como la 100 de seguridad social, la 115 de educación, la 60 de competencias o las distintas reformas del Estado emprendidas durante la década para ajustar la institucionalidad del país–, han generado una enorme carga fiscal que se tradujo en la duplicación del tamaño de los gastos del gobierno central, que debió transferir la mitad de los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y municipios. Algunos estudiosos sostienen que la Constitución del 91 quiso ser generosa con los municipios, pero este sistema resultó ser un método de incentivos perversos. Se calcula que el sector público no financiero, que ocupaba el 25% del PIB en 1990, pasó en 1998 al 37%, representado en muchas ocasiones por el aumento de la carga burocrática del nivel central y de las regiones.

Es pues claro que los cambios anotados contribuyeron al desequilibrio fiscal, en donde el financiamiento del desarrollo constitucional tiene un enorme peso. Esto determinó que el ordenamiento legal se paralizara. Es por eso que hoy, en lugar de plantear la construcción de nuevos desarrollos,

estemos presenciando una fuerte revisión de los realizados a inicios de la década de los años 90, lo cual significa un retroceso importante, tal como se señala claramente en el documento para el caso de la educación.

### III. La violencia

Son muchas las interpretaciones acerca de la violencia. Por lo general se la analiza como consecuencia de los desajustes estructurales, los problemas de pobreza, la falta de empleo, la inequidad, análisis y estudios elaborados para interpretar los síntomas pero olvidando las verdaderas causas. A mi juicio los problemas de pobreza, inequidad, falta de empleo, son sólo catalizadores que exacerban la violencia en Colombia, pero no sus causas reales. La violencia hay que entenderla como un fenómeno histórico que ha tomado al país desde los tiempos de la independencia y que tuvo distintas expresiones con pequeños intervalos de tregua.

En efecto, durante el siglo XIX, recién terminada la guerra por la independencia, Colombia continuaba con las luchas internas. Se iniciaba la república conservando las instituciones de la colonia. En esta etapa de la historia las guerras internas, a las cuales se sumaron los nacientes partidos políticos, fueron continuas y tenían por objeto consolidar el poder de los jefes regionales. Las nuevas instituciones republicanas y el proyecto político que permitiría construir un Estado-nación, quedaron relegados a planos secundarios.

La Constitución del 1886 introdujo algún tipo de orden institucional, importando desde afuera los elementos básicos de la vida política e institucional de una nación independiente y soberana. No obstante, surgió nuevamente el conflicto interno, el cual, una vez resuelto, permitió enfrentar un incipiente proceso de construcción institucional, gubernamental y partidista, pero el proyecto político quedó nuevamente olvidado.

Al respecto, un texto de Salomón Kalmanovitz ilustra sobre esta postergación del proyecto político: "La Constitución del 1886 tenía una provisión que ordenaba que la educación pública de aquí en adelante debía conducirse de acuerdo con las enseñanzas de la religión católica, provisión que podía ser interpretada en la práctica de tal forma que le daría al clero un poder de veto sobre los textos escolares, el currículo y hasta el nombramiento de

profesores”. Más adelante agrega: “la población fue dogmatizada en las creencias religiosas y reforzada la esfera de los milagros en la que creía la inmensa mayoría... No pudo desarrollarse la actitud de que cada individuo podía controlar su vida –si organizaba sus esfuerzos a determinados fines–, excepción hecha de las capas altas y liberales de la sociedad”.

En este texto se puede advertir de qué modo el cuerpo completo de la ética civil, como parte constituyente del proyecto político de sociedad que Colombia debía construir, fue delegado en su totalidad a la ideología religiosa. Este fenómeno, que aparentemente se describe como cosa del pasado, ha estado presente en la sociedad colombiana hasta nuestros días: recién en la Constitución del 91 se declara que en Colombia hay libertad de cultos y la iglesia católica deja de ser, al menos en teoría, el centro ético de la vida civil.

Pero en los años 30 del siglo XX, aunque se lograron algunos avances al introducir los primeros elementos para la modernización de las instituciones republicanas (en 1936 se logra el gran acuerdo político para desmontar definitivamente las viejas instituciones gubernamentales de la colonia y poner a Colombia en condiciones de modernidad), el proceso de las luchas internas no cesa. El período conocido como de violencia política no fue otra cosa que la guerra del despojo de la tierra a los pequeños propietarios y su distribución entre las capas más pudientes de población. El historiador colombiano Alvaro Tirado Mejía afirma que, si se quiere estudiar las raíces más profundas de este período, habría que hacerlo en las notarías y en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Pero este es otro de los síntomas del aplazamiento del proyecto político. El período de violencia política en términos modernos no es una expresión distinta de las guerras civiles acontecidas en el siglo XIX. El conflicto interno colombiano fue de carácter general e involucró a la población de todos los estratos y de todas las regiones; luego se desarrolló en forma selectiva asesinando líderes políticos, sindicales, estudiantiles, eclesiásticos; y finalmente se tiñó de terrorismo, involucrando a la población civil indiscriminadamente.

En fin, la violencia en Colombia no puede tener por explicación única y exclusiva la pobreza y la inequidad. Como afirmé antes, a mi juicio la pobreza y la inequidad son los vehículos en los cuales ha viajado la violencia. En

la región y en otras del mundo hay países que sufren los mismos problemas, e incluso más graves y no afrontan los conflictos internos de Colombia. Hay algo más profundo que los colombianos nos negamos a reconocer: ese algo es que nuestra violencia se enraíza en la exclusión a la que ha sido sometida la ciudadanía de manera permanente en la construcción del proyecto político de Estado-nación.

La pregunta es, entonces, de qué modo la violencia afecta a la educabilidad y a la educación. En primer lugar, y desde el punto de vista político, a la sociedad civil se le ha mostrado que la violencia es parte de un enfrentamiento entre las fuerzas del gobierno, específicamente entre militares y los grupos alzados en armas. Pareciera ser que la sociedad civil no participa de la violencia a no ser porque es víctima de ella. La confrontación entre estas dos fuerzas antagónicas excluye la condición de ciudadano, es decir, no se exige el cumplimiento de los derechos ni se ejercen los deberes y, con esa base, los padres de familia, los empresarios, los gremios, los líderes sindicales, los líderes de la iglesia, todos, absolutamente todos, parecieran vivir en una sociedad que no es la colombiana.

En este sentido, niños, niñas y jóvenes se incorporan o desertan de la escuela convencidos de ser víctimas de una guerra que no les pertenece. La escuela en Colombia, por su lado, reproduce y refuerza esta misma idea sobre la violencia. Una expresión fatal, pero muy común entre los colombianos de todas las condiciones sociales, que han sufrido secuestros, atentados, toma de poblaciones, asesinatos, extorsiones, es por qué ellos, que nada tienen que ver con la guerra, terminan siendo sus víctimas.

En la guerra no sólo se participa con armas, también se participa como habitante del país con deberes y derechos, desde una postura civilista y civilizada, reconociendo los hechos externos de cada ciudadano como sus propios hechos porque lo afectan y le recortan sus libertades individuales y porque como ciudadano forma parte de la solución.

#### **IV. Del desarrollo social**

Tres reflexiones acerca de este tema. El primero, América latina ha superado tradicionalmente el desarrollo social a los procesos de planeación

macroeconómica. Desde esa perspectiva se espera que el crecimiento de la economía logre que los habitantes mejoren los niveles de inserción laboral y, en consecuencia, incrementen los niveles de ingreso. De esta forma la población podría comprar más bienes y servicios públicos y privados y, de este modo, hacer más activa su inserción social.

Algunos estudiosos afirman que la pobreza, en la región, ha seguido básicamente los vaivenes del crecimiento económico; aumentó en los años ochenta del 35% al 41%, disminuyó con la recuperación del crecimiento entre 1990 y 1997 al 36% de los hogares y aumentó nuevamente durante la crisis reciente al 38% en 1999; pero, aun así, los niveles de pobreza en América latina siguen siendo superiores a los de hace dos décadas (Ocampo, 2001).

Por otro lado, la política macroeconómica colombiana se ha preocupado con especial énfasis en mantener la estabilidad cambiaria, controlar la inflación, reducir el gasto público y ajustar la balanza comercial, entre otras estrategias. La actual recesión económica que vive el país es la única que se ha presentado en los últimos setenta años; el ritmo de crecimiento promedio en los treinta años anteriores fue del 3% en promedio, cerca del doble de lo que creció la economía en el 2001.

La política social en nuestro país es principalmente receptora de la política económica y todo el desarrollo social está supeditado a los ajustes estructurales. La mayoría de las veces las estrategias de desarrollo social son de emergencia o especiales; así ha ocurrido tradicionalmente con las políticas de empleo y de salud durante la última década.

De lo anterior se desprende el siguiente corolario: si a la economía le va bien, al desarrollo social le irá más o menos bien; pero si a la economía le va mal, el desarrollo social será un desastre. Lo que significa que la planeación económica va por un lado y la planeación social por otro, cuando deberían ser complementarias. El costo en la pérdida de capital humano y social por las crisis económicas implica altas inversiones de forma continua durante un lapso de mediano y largo plazo, mientras que en términos económicos las pérdidas se recuperan en el corto plazo.

J.A. Ocampo (2001) afirma: "La desaceleración de la economía colombiana en 1996 había agregado cerca de 400.000 desempleados; la crisis de

1998 y 1999 aumentó el desempleo en 1.4 millones de personas. Colombia pasó rápidamente a tener el récord de desempleo abierto de América latina. La informalidad que, en contra del patrón latinoamericano, había disminuido durante los años de auge, explotó también con la crisis reciente, revirtiendo los logros de casi una década”.

Lo anterior significa que las tasas de retorno son ampliamente diferenciales y corren con ritmos diversos y no hay forma de hacerlas homogéneas y paralelas. Pero es necesario que los procesos de planeación vayan simultáneamente para minimizar los impactos negativos que dejan las crisis económicas. En otras palabras, se deben establecer procesos de planeación social en la misma dirección, con la misma profundidad, con el mismo sigilo con que se hace el planeamiento económico. De allí la pregunta del inicio: ¿cuánto crecimiento económico se necesita para alcanzar las metas de desarrollo social y cuánto desarrollo social hace falta para que el crecimiento económico sea estable?

En este sentido afirma Ocampo: un progreso social sostenido y uniforme exige tres condiciones: i) crecimiento económico estable; ii) una política social activa, y iii) una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos.

Otro aspecto que quisiera analizar brevemente, ya insinuado en el documento, es el de la política sectorial. La estructura de la administración pública de los países de la región está implementada sobre la base de la planeación sectorial y desde esa noción hemos convertido en sectores los aspectos, temas y áreas que no pueden tomarse como tales, pues son transversales a los procesos de progreso social y económico. En Colombia, temas como la modernización del Estado, el medio ambiente y género, son, por ejemplo, sectores.

La política poblacional, aunque hunde sus raíces desde finales de la década de los años sesenta, no ha podido profundizarse y sólo durante los noventa se realizaron nuevos intentos al incorporarse los temas de la juventud y la mujer. A mi juicio una política poblacional no es suficiente en sí misma si no se acompaña de los otros elementos: lo transversal y lo sectorial; pero debe ser eje de los procesos de planeación. Esto es particularmente cierto en desarrollo social, en tanto que toda política social debería incrementar, con relación a los beneficiarios, la acumulación de conocimiento

para elevar el número de respuestas adecuadas ante las exigencias del entorno físico y social que hacen a la sostenibilidad y mejoramiento continuo de dicho conocimiento.

## V. De la participación

La participación social tiene amplia gama de expresiones en el conjunto de la sociedad, que están constantemente referidas al ámbito de los mecanismos e instancias que son utilizados para influir sobre las estructuras de poder con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los distintos grupos de población. Las relaciones sociales y económicas establecidas en una formación social dada, determinan que los diferentes grupos de población se articulen de una manera específica y, en consecuencia, identifiquen formas de movilización particular que conduzcan a mejorar el conjunto de sus articulaciones.

Es por ello que la discusión sobre la participación social está atravesada, en primera instancia, por el debate sobre el tipo de democracia imperante en dicha formación social. La democracia representativa y la democracia participativa generan, cada una, espacios y expresiones de movilización propias, a las que se vinculan los diferentes grupos de ciudadanos y comunidades de manera particular.

La democracia representativa se caracteriza fundamentalmente por la elección de personas que adquieren, una vez electas, una importante autonomía para la toma de decisiones. Los elegidos se pronuncian, por lo general, sobre todos los temas del Estado con arreglo a la jurisdicción de donde provienen; no necesariamente deben responder ante sus electores por las opiniones que emiten, pues suponen que gozan de su confianza, por lo cual no sienten que deben asumir responsabilidades ante ellos. Según Fabio Velásquez actúan como "fiduciarios"<sup>53</sup>. Tampoco requieren consultar sobre los compromisos que adquieren ni sobre las alianzas que proponen o llevan a cabo.

La democracia participativa surge como un modelo intermedio entre la democracia pura o directa, en donde todas las decisiones son tomadas por todos, y las ventajas que ofrece el sistema representativo se enriquecen con

53. Comillas del autor del trabajo.

la participación ciudadana. El elegido en la democracia participativa se caracteriza porque mantiene los compromisos adquiridos ante los electores; por ello se pronuncia sobre temas particulares y realiza consultas sobre la conveniencia de las alianzas. Su mandato es entonces revocable y aparece como un sujeto social que en esencia establece un puente con el colectivo social.

La democracia representativa colombiana, basada en el bipartidismo político y en el clientelismo, que mediaba sobre los asuntos de interés colectivo entre el Estado y la sociedad, ha sido incapaz de responder a los retos de la modernidad, a la complejidad, a la especialización y a la fragmentación de la administración del Estado. El modelo democrático propuesto por la Constitución del 86 se agotó ante la transformación económica, social y política del país.

La democracia participativa, surgida a partir de la constitución del 91, reconoce en primera instancia los cambios surgidos en estos tres ámbitos e intenta abrir los escenarios de participación social que deben alimentar constantemente el nuevo modelo de pacto social.

Un componente central de la organización del Estado colombiano actual es el proceso de descentralización, porque es a través de su entramado que fluyen fundamentalmente los procesos de participación social. En la nueva concepción del Estado, el nivel central delegó las responsabilidades del desarrollo en los entes territoriales y acompañó esta decisión con la modalidad adicional de promover y organizar los procesos de descentralización sectorial –tal el caso de la salud y también el de la educación–. Al nivel central corresponde, en términos generales, crear las condiciones del desarrollo económico, social y político y establecerá las relaciones internacionales indispensables que permitan generar las condiciones de crecimiento y bienestar nacional.

Con el auge de los movimientos sociales desarrollados en Colombia desde la década de los años setenta, los centros académicos impulsaron la inclusión, en los planes de estudios, de análisis de los procesos concernientes a la participación social y aunaron a sus prácticas académicas la investigación de las experiencias concretas de participación entre los estudiantes. Estas experiencias no sólo se implementaron en las facultades de Ciencias Sociales, sino también en las facultades de Ciencias de la Salud e Ingeniería.



La participación debe concebirse como un proceso de educación no formal en donde los actores sociales y los agentes del desarrollo se conjugan dinámicamente en un proceso de enseñanza–aprendizaje a partir de los problemas cotidianos, en donde se mezclan la teoría y la práctica, se ponen en interlocución el conocimiento validado por el desarrollo científico y el conocimiento empírico, con el objetivo de solucionar las carencias y dificultades que sufre la población.

Por ello, la formación no se imparte solamente desde el aula. Es una práctica constante que fluye en medio del proceso participativo. Desde allí, el docente impulsa el proceso; es un maestro del desarrollo que construye tejido social, relaciones de vecindad, de origen, de parentesco, de familia, de ciudadanos.

# Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Educación, alfabetismo y nivel educativo. 1999.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Gasto social. 1999.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Educación y calidad de vida. 1999.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Pobreza. 1998.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Educación y fuerza de trabajo. 1998.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Sistema de Indicadores Sociodemográficos. Desarrollo humano. 1998.

Departamento Nacional de Planeación – DNP – Misión Social. Desarrollo Humano. 2000.

Manrique, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Comentarios y concordancias. Gobernación del Valle del Cauca. 1991.

Kalmanovitz, Salomón. Las instituciones colombianas en el Siglo XX. Ediciones Alfaomega. 2001.

Sarmiento, Libardo. "Un país en deuda". UNPeriódico. N° 32, Universidad Nacional de Colombia. Marzo 17, 2002.



## **El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. El financiamiento del Instituto está asegurado por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IIPPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos, y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

### **Miembros del Consejo de Administración del IIPPE**

#### **Presidente:**

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia)  
Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

#### **Miembros designados:**

Torkel Alfthan  
Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, Programa de Desarrollo de Capacidades, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Eduardo A. Doryan  
Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

Carlos Fortín

Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

Edgar Ortegón

Coordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo del CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

### **Miembros elegidos:**

José Joaquín Brunner (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hübner (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

Faïza Kefi (Túnez)

Ministra de Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

Teboho Moja (Sudáfrica)

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EE.UU.

Teiichi Sato (Japón)

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokyo, Japón.

Tuomas Takala (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

Michel Vernières (Francia)

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

## Publicaciones y documentos del IIPE

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que trata sobre los siguientes temas:

- El planeamiento de la educación y su contexto general  
Estudios generales – contexto del desarrollo
- Administración y gestión de la educación  
Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes
- Economía de la educación  
Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional
- Calidad de la educación  
Evaluación – innovaciones – supervisión
- Distintos niveles de la educación formal  
Del nivel de educación primaria al superior
- Estrategias alternativas para la educación  
Educación permanente – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de mujeres

Para obtener el catálogo diríjase a la Oficina de Difusión de Publicaciones del IIPE: [information@iiep.unesco.org](mailto:information@iiep.unesco.org).

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes pueden ser consultados en: <http://www.unesco.org/iiep>.

## **Publicaciones del IPE/UNESCO Buenos Aires**

- **Una escuela para los adolescentes** , materiales para el profesor tutor.  
Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)  
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
- **La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.**  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1998.
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones** .  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1999.
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores** .  
Informe de un foro.  
Buenos Aires, Argentina. 1999.
- **Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.**  
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.  
Informe de investigación. 1999.
- **One decade of Education for All: The challenge ahead.**  
Torres, Rosa María. 2000.
- **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.**  
Torres, Rosa María. 2000.
- **Competencias para la profesionalización de la gestión educativa.**  
Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de formación educativa.  
Pozner, Pilar. 2000.

- **La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?** Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.  
Braslavsky, Cecilia (Org.)  
Co-publicado con Editorial Santillana. Argentina. 2001.
- **El estado de la enseñanza en gestión y política educativa en América latina.**  
Braslavsky, Cecilia - Acosta, Felicitas (Orgs.). 2001.
- **Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red**  
Aguerrondo, Inés. Argentina. 2002.
- **Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido escolar** La experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua  
Rivas, Axel. Argentina. 2001.
- **Wata Muyuy: Ciclos de vida en culturas agrocentricas y tiempos de la escuela**  
Una aproximación sobre gestión educativa e interculturalidad en un distrito quechua de Bolivia  
Arratia Jiménez, Marina. Argentina. 2001.
- **La formación de directivos de instituciones educativas**  
Algunos aportes para el diseño de estrategias  
Poggi, Margarita. Argentina. 2001.

Visite la página web del IIPE-Buenos Aires  
(<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>).



