

33107  
M17e  
94

Instituto para la Investigación Educativa  
y el Desarrollo Pedagógico - IDEP



2113

224 Foto

# LA EDUCACION EN BOGOTÁ



ALBERTO MARINEZ BOOM - DIRECTOR PROYECTO  
GLORIA CALVO - COORDINADORA TECNICA  
OSCAR AYALA - ASISTENTE  
LUZ MARINA MONTORO - ASISTENTE

ESCALA DE VALORES Y EL

Desarrollo Pedagógico

recibido en

por lo al: \_\_\_\_\_ Donación

l e : \_\_\_\_\_

Canje \_\_\_\_\_

No. Registro \_\_\_\_\_

8002-40-20

000340

Inventario IDEP  
247

V. I. T

INDICE

INTRODUCCION . . . . . 1

PRIMERA PARTE

LA PROBLEMATICA EDUCATIVA DEL DISTRITO CAPITAL

1. LO QUE HASTA AHORA HA SIDO VISIBLE . . . . . 10

1.1 CIUDAD, EDUCACION Y DESARROLLO . . . . . 12

1.2 LO BASICO, SINONIMO DE LO MINIMO . . . . . 15

1.3 LA MARGINALIDAD: UN PROBLEMA DEL SISTEMA. . . . . 17

2. CARACTERIZACION DE LA PROBLEMATICA EDUCATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL . . . . . 19

2.1 DIFERENCIACION SECTORIAL. . . . . 22

2.2 LA UBICACION ESPACIAL. . . . . 25

2.3 LOS ACTORES. . . . . 33

3. CALIDAD, COBERTURA, ADMINISTRACION Y FINANCIACION DE LA EDUCACION . . . . . 35

3.1 LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA. . . . . 35

3.2 PROBLEMATICA RELATIVA A LA COBERTURA. . . . . 45

3.2.1 Particularidades de la Oferta. . . . . 49

3.3 PROBLEMATICA RELATIVA A LA FINANCIACION . . . . . 52

3.4 PROBLEMATICA RELATIVA A LA ADMINISTRACION. . . . . 59

3.4	PROBLEMATICA RELATIVA A LA ADMINISTRACION. . . . .	59
-----	--	----

SEGUNDA PARTE

ESTRATEGIAS Y ACCIONES PRIORITARIAS

1.	LOS NUEVOS CONTEXTOS DE LA FUNCION EDUCATIVA. . . . .	65
1.1	OBJETIVOS. . . . .	65
1.2	IDEAS FUERZA. . . . .	67
1.3	LA CIUDAD Y EL EJERCICIO DE LO PUBLICO. . . . .	70
1.4	LA CIUDAD COMO ESPACIO EDUCATIVO. . . . .	74
1.5	LA EDUCACION DERECHO FUNDAMENTAL. . . . .	80
1.6	LA EDUCACION PARA LO PUBLICO. . . . .	81
1.7	HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE EDUCACION BASICA. . . . .	82
1.8	INNOVACION PEDAGOGICA. . . . .	85
2.	ACCIONES PRIORITARIAS. . . . .	88
2.1	LAS PRIORIDADES DETERMINADAS EN EL ESTUDIO. . . . .	88
2.1.1	La Encuesta. . . . .	88
2.1.2	Talleres de Diagnóstico Participativo. . . . .	92
2.2	ACCIONES PROPUESTAS. . . . .	97
2.2.1	Acciones Para el Mejoramiento de la Calidad. . . . .	98
2.2.2	Acciones Frente a la Cobertura Educativa. . . . .	102
2.2.3	Acciones Prioritarias Relativas a la Financiacion en el Distrito Capital. . . . .	103

## MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS

---

2.2.4	Acciones Prioritarias Relativas a la Administración. . . . .	105
2.2.5	Acciones concretas Frente a la Innovación. . . . .	107
BIBLIOGRAFIA . . . . .		109
ANEXO 1	PROYECTO PARA LA CONSTRUCCION Y PUESTA EN MARCHA DE UN MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS PRIORITARIAS PARA SANTA FE DE BOGOTA . . . . .	114
ANEXO 2	TALLERES DE DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO . . . . .	122
ANEXO 3	APLICACION DE LA ENCUESTA. . . . .	129

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1	OFERTA OFICIAL EDUCATIVA POR NIVELES ESCOLARES DE LAS LOCALIDADES DEL ESTUDIO 1991 . . . . .	49
CUADRO 2	OFERTA PRIVADA EDUCATIVA POR NIVELES ESCOLARES DE LAS LOCALIDADES DEL ESTUDIO 1991 . . . . .	50
CUADRO 3	PLANTAS FISICAS Y ESTABLECIMIENTOS POR SECTOR EDUCATIVO . . . . .	51
CUADRO 4	PRESUPUESTO ESTIMADO PARA LAS LOCALIDADES POR PLANEACION DISTRITAL . . . . .	56
CUADRO 5	DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LAS LOCALIDADES EN PORCENTAJES PARA 1993 . . . . .	57
CUADRO 6	ANALISIS DE LA ENCUESTA. . . . .	94
CUADRO 7	PRIORIDADES EDUCATIVAS . . . . .	99

# INTRODUCCION

## 0. MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS PRIORITARIAS

### 0.1 EL CONCEPTO DE MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS

Entendemos por mapa de acciones el dispositivo que permite visualizar el conjunto de fuerzas que participan en la configuración y el sentido que posee un fenómeno espacial en un contexto urbano. En el caso particular de este estudio se trata de caracterizar el fenómeno educativo en el Distrito Capital en una situación compleja.

Por ello no es en esencia un diagnóstico que globalice unos problemas ni una cartografía que sintetice una situación estática. Es por el contrario la precisión ampliada del cruce de factores que definen la educación en la ciudad, permitiendo establecer su ubicación espacial, temporal y la dinámica que la orienta, producto de su propio entramado.

Al mismo tiempo, y por su carácter dinámico acentúa el componente de la acción mediante la ubicación de las fuerzas que deben potenciarse, las que deben reorientarse, las prioridades más urgentes y los procesos que deben acometerse conjuntamente entre comunidad educativa y autoridades locales

EL MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS PRIORITARIAS PARA EL DISTRITO CAPITAL es un estudio que comporta dos niveles de análisis:

A. Identificación de la problemática educativa de las localidades seleccionadas para el estudio, mediante el análisis de fuentes secundarias y el levantamiento de información primaria a partir de los actores del proceso de la educación.

B. Generación de acciones encaminadas a determinar con los actores de las localidades un mapa de acciones para la transformación de la educación en el Distrito Capital.

El estudio parte de reconocer que la problemática educativa del Distrito Capital no es homogénea y busca determinar su heterogeneidad haciendo visible una serie de elementos que ofrecen los análisis educativos, y que en último término están poniendo de presente los problemas relacionados con la calidad de la enseñanza, con el cubrimiento y las dimensiones administrativas y financieras de la educación.

"El Artículo 322 de la constitución de 1.991 estableció que Santa Fé de Bogotá se organizará como Distrito Capital con régimen especial y que a iniciativa del alcalde, el concejo dividirá el territorio del Distrito en localidades, las que tendrán sus respectivas competencias y funciones administrativas en la prestación de los servicios básicos. Las localidades en que se dividió el Distrito corresponde a las mismas 20 Alcaldías Menores ya existentes."<sup>(1)</sup> Pero dotándola de nuevos mecanismos para su administración y prestación de los

<sup>1</sup> Misión Bogotá Siglo XXI. Un estudio de prospectiva urbana. Educación. Santa Fé de Bogotá. 1992. p. 180.

servicios básicos. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta el criterio de heterogeneidad y las especificidades en cada localidad, en donde se acentúan con más evidencia ciertos tipos de problemáticas, el estudio determinó escoger 7 localidades para la realización del trabajo. Estas fueron:

CODIGO	LOCALIDAD
02	Chapinero
04	San Cristobal
06	Tunjuelito
10	Engativá
11	Suba
17	La Candelaria
19	Ciudad Bolívar

Se buscó básicamente realizar el trabajo en aquellas localidades que fueran representativas del Distrito Capital.

## 0.2 CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACION DE LAS ZONAS

La escogencia de las 7 localidades obedeció a un proceso de selección en el que se combinaron un conjunto de variables que hicieran visible las diferencias específicas, la heterogeneidad educativa y las acciones puntuales que deben ponerse en marcha de acuerdo con una política de descentralización que ponga en contacto directo a la población con la escuela.

Los criterios tenidos en cuenta para la selección fueron: La expansión poblacional, diversidad de estratos, calidad de la oferta educativa, criterios de participación y problemática ambiental.

### 0.2.1 La Expansión Poblacional

Las localidades seleccionadas presentan datos muy variados e incluso aparecen casos extremos respecto al índice demográfico, lo cual incide verticalmente en la conformación y en la variedad de los asentamientos. En el caso de Suba se presenta lo que podríamos denominar un "cuello de botella" por el crecimiento poblacional que presiona la demanda en educación. Otra de las localidades, Ciudad Bolívar dada las altas densidades demográficas y el crecimiento acelerado de la población lleva a la conformación de gran número de asentamientos no legalizados. El caso inverso lo constituye la Candelaria y Chapinero, en donde la población presenta índices decrecientes y en donde la demanda educativa, básicamente nocturna no corresponde a los residentes locales.

### 0.2.2 Diversidad de Estratos

Se busca con las localidades seleccionadas ofrecer un amplio espectro de la relación entre el nivel de ingresos e inversión en educación. Para el efecto Suba es una localidad significativa porque aparecen en ella representados desde el estrato 1 al 6; en Chapinero, hay predominio del estrato 4. En el caso de Tunjuelito predomina el estrato 3. En la localidad de Ciudad Bolívar se encuentran los estratos 1, 2 y 3, con predominio del 2.

### 0.2.3 Calidad de la Oferta Educativa

La calidad de la enseñanza es desde nuestra perspectiva, el componente fundamental que cruza la totalidad de la educación. Por ello no se limita básicamente a los indicadores de

rendimiento sino por el contrario a subrayar y acentuar los factores cualitativos que participan en la definición de la educación como un proceso de formación compleja que no se reduce al adiestramiento o a la mera instrucción.

La educación en el Distrito Capital señala una rápida expansión; sin embargo, hay localidades que presentan un deterioro significativo en la calidad de la oferta educativa; básicamente en el sector privado popular y en muchos casos en el sector oficial. Este deterioro significativo de la calidad de la educación está asociado a múltiples factores: A una comprensión estrecha de los fines de la educación básica, la disminución de la jornada escolar, a la baja remuneración y estatus social del docente, a la insuficiencia de procesos de innovación pedagógica y a la infraestructura de los centros educativos, principalmente. Sin embargo, no todas las localidades muestran un mismo proceso de deterioro en la calidad de la educación.

En las localidades seleccionadas de acuerdo a este criterio, se conjugan estos elementos. El caso más representativo se presenta en la localidad de Engativá, donde la educación que se ofrece es predominantemente asumida por los particulares y los establecimientos tienen más de dos jornadas. El caso relevante de las localidades La Candelaria y Chapinero corresponde a la educación nocturna, en los niveles de secundaria, vocacional y universitaria. El proceso contrario, es decir donde hay mayor nivel académico, se presenta en Suba, donde se encuentran localizados gran parte de los colegios de élite y los establecimientos oficiales presentan gran diversidad en cuanto a infraestructura.

#### 0.2.4 Criterios de Participación

El artículo 68 de la Constitución de Colombia de 1991 señala que "la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación". A partir de este planteamiento y dado que el estudio se fundamenta en la regionalización de la problemática educativa, el criterio de participación y de descentralización es un elemento fundamental para la generación de acciones educativas desde las localidades. En consecuencia el nivel local toma importancia relevante, por ser el espacio más próximo al ciudadano común y donde se facilita generar procesos alternativos de participación, que den respuesta a las expectativas propias de las comunidades y de la ciudad en general.

No todas las localidades tienen el mismo nivel de participación en razón a que la participación ciudadana presenta diferentes organizaciones y tipo de trabajo, hecho que guarda estrecha relación con el respectivo índice en la calidad de vida.

Para mostrar los diferentes grados de participación, obedeciendo a los diferentes tipos de participación, el estudio incluyó este criterio como factor decisivo en la generación de acciones y seleccionó a Engativá, localidad en la que se detectó una agrupación significativa alrededor de la Junta Administradora Local (JAL); Chapinero, en la cual es escasa la participación y Ciudad Bolívar donde la participación ciudadana es puntual y con respecto a problemas transitorios.<sup>[2]</sup>

<sup>2</sup> ESCOBAR de Andreis, Carlos. "Estudio de Caso: La problemática de las Organizaciones Populares en Ciudad Bolívar". En: Vivir en Bogotá. Foro Nacional por Colombia. Págs. 281-333.

### 0.2.5 Problemática Ambiental

La educación ambiental es un elemento fundamental. La relación de los individuos con su entorno está atravesado por la forma cómo se vive y por la relación que se tiene con el medio ambiente. Desde esta perspectiva uno de los aspectos en que la educación incide en la organización de las ciudades es la visión y relación con el medio ambiente. Por tanto el programa de Educación Ambiental debe ser parte esencial de los Proyectos Pedagógicos.

No obstante, en localidades como Engativá, Tunjuelito, Suba y Chapinero que tienen problemas de contaminación, originadas por diferentes causas: lagunas, chircales, automóviles, ya se desarrollan estos programas en las escuelas. Además en Suba y Engativá el Ministerio de Educación y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional IDEA, han efectuado diagnósticos ambientales, con los cuales se elaboraron proyectos ambientales para estas dos localidades.

A estos criterios corresponde, entonces, la selección de las localidades para este estudio. Los análisis que posteriormente se exponen, tienen como referencia la espacialidad de la misma.

**PRIMERA PARTE**

**LA PROBLEMATICA EDUCATIVA DEL DISTRITO  
CAPITAL**

## 1. LO QUE HASTA AHORA HA SIDO VISIBLE

En la educación en Bogotá, como en otras esferas de la vida urbana, se observa una constante insatisfacción frente a los esquemas de ordenamiento donde se separe de forma tan drástica la ciencia y la vida. A partir de conocimientos menos unidireccionales que den cabida a la imaginación, que cuestionen el papel de las explicaciones tradicionales y que en fin, permitan una mirada diferente de los problemas, será posible vincular mas estrechamente lo que hasta ahora ha estado escondido.

Dicha posibilidad abogaría por un saber que se aparte de las devastadoras consecuencias del olvido del ser propio de la modernidad, que con sus sistemas de cálculo y razón no pueden captar la esencia de la insatisfacción de las grandes urbes.<sup>(1)</sup>

Analizar la educación circunscrita a los datos que arrojan los informes estadísticos llevaría al encuentro de un sólo aspecto de una realidad, tan compleja como la ciudad misma y al desconocimiento de las verdaderas fuerzas que están al origen de las dificultades. "Las estadísticas con sus sorprendentes

---

<sup>1</sup> GIRALDO, Isaza Fabio. "Algunas dimensiones del desarrollo en Bogotá". "En Vivir en Bogotá." Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1990. Págs 95-129.

guarismos, ocultan el mal que cuidan. Los verdaderos problemas de Bogotá no se captan con pulsar algunas de las dimensiones numéricas de desarrollo."<sup>(4)</sup>

Acorde con esta concepción, los estudios enfatizan en los datos: tasas de escolarización, número de aulas, número de alumnos, número de escuelas. La solución es mirada como un paquete económico que imposibilita a la propia comunidad la definición de sus intereses, en sus propios términos. Imposibilita, igualmente el derecho de expresión de estrategias y desarrollos alternativos<sup>(5)</sup> a la vez que procede a partir de la denominación de anormalidades (pobres, desnutridos, analfabetas, desposeídos, embarazadas) en aras de conformar la población marginada del desarrollo. Al efecto, un ejemplo contundente lo constituye la forma de contratación de los empréstitos para el Programa Ciudad Bolívar la cual desconoció experiencias de autoconstrucción probadas como eficientes no sólo en Bogotá sino en otras ciudades, como Cali.

El análisis de la problemática educativa de Bogotá está traspasado precisamente desde esta óptica que ha llevado a hacer visibles unos aspectos en lugar de otros, que han privilegiado unas acciones, unas políticas, y unas estrategias que buscando solucionar problemas, los multiplicó al infinito.

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Al respecto véase DIAZ Escobar, Gustavo. "Ciudad Bolívar: deuda externa y presencia de organismos multilaterales de crédito". En Vivir en Bogotá.

### 1.1 CIUDAD, EDUCACION Y DESARROLLO

El desenvolvimiento de las grandes urbes aparece anclado en uno de los más engañosos capítulos de una historia más amplia de la modernidad. Es así, partícipe de la economía occidental con sus sistemas de producción, poder y significación, condicionando lo que vemos y sentimos.<sup>[6]</sup>

La estrategia del desarrollo ha ofrecido hasta ahora un conjunto de "paquetes" que le dan una dimensión global a los problemas. Es ella la que ha creado los conceptos de "tercer mundo" y de "sub-desarrollo" y es también su discurso el que ha hecho que los países de América Latina, junto con los de Asia y Africa, se hayan empezado a ver a sí mismo subdesarrollados y que "desarrollarse" sea su problema fundamental. A través de miles de estrategias, el desarrollismo construye, de manera silenciosa, el tercer mundo contemporáneo, como una forma para entrar en contacto con lo diferente, restándole la posibilidad de serlo. "Todo aquello que el desarrollo consideró importante se convirtió en objeto de conocimiento y se le definió un dominio de lo perceptual a través de un espacio para sus acciones y estrategias."<sup>[7]</sup>

Como una estrategia del desarrollo se inicia, en la segunda mitad del siglo XX, una expansión acelerada y vertiginosa de los sistemas educativos, propiciada e incitada a partir de los procesos de modernización, la aparición de nuevas teorías y el

<sup>6</sup> ESCOBAR, Arturo. C. Es posible una era del post-desarrollo? Pensamiento Crítico, desarrollo y movimiento social (Mimeo) Caracas. 1990.

<sup>7</sup> Ibidem.

auge de la ciencia y la tecnología, entre otros factores. Esta expansión y ampliación hallará su justificación desde un discurso alentado por los ideales democráticos y los nuevos parámetros fijados para la convivencia pacífica y la cooperación internacional; a su vez, actuará como una estrategia fundamental de la acción política de cada una de las naciones. El impulso al desarrollo educativo fue la estrategia diseñada para facilitar la transición que implicaba la emergencia de las sociedades urbanas<sup>(8)</sup>.

Este despliegue que se conocerá como de "fuga hacia adelante" generará una ampliación de la cobertura de la educación, para ligarla al mundo del trabajo, de la producción y del mercado. La educación como factor de producción se colocará en el horizonte de las necesidades de la población como factor esencial de movilidad social.

Se inicia así el surgimiento de una considerable presión por parte de amplios sectores sociales que se encuentran represados y para los cuales la educación -en tanto calificación y capacitación- aparecerá, en adelante, como la vía natural de movilidad social. A partir de un vínculo estrecho entre educación y desarrollo, ésta va a concebirse como una inversión que -desde el punto de vista del Estado deberá fomentarse y controlarse y desde el punto de vista de la población -demandarse y defenderse.

El clamor por la educación se generaliza y las agencias de financiamiento internacional, especialmente la UNESCO, inician

---

<sup>8</sup> CEPAL-UNESCO-PNU: Desarrollo y educación en América Latina. Buenos Aires, Kapelusz. 1987. p.13.

políticas a gran escala con el propósito de ampliar los niveles de escolarización, retención y calificación. La preocupación central es escolarizar a bajos costos, mediante medios que posibiliten un amplio cubrimiento, preparando un producto acorde con las necesidades sociales y la utilización de los desarrollos de la ciencia y la tecnología.

Este hecho llevó a la necesidad de administrar y planificar la educación con criterios similares a los de una empresa. La educación, concebida como inversión social, necesitó cumplir con ciertos niveles de optimización y verificación como los productos industriales. Los nuevos énfasis y las nuevas exigencias reorientaron sus objetivos y procedimientos. "De los planteamientos pedagogistas imperantes hasta el decenio del 40 se pasó a las orientaciones economicistas, donde prima el vínculo de la educación con los problemas del desarrollo y con algunos aspectos específicos del mismo, como la formación de recursos humanos".<sup>9</sup> La educación entonces va a consistir en escolarización que en términos concretos significa ingreso, retención y calificación.

Las políticas nacionales y distritales están inscritas en este afán escolarizador que considera como fin de la educación un alto grado de cobertura. Sin embargo la estrategia diseñada para tal fin ha creado un sin número de problemas que van desde la marginalidad escolar hasta la calidad del servicio que se ofrece, pasando por aquellos que desertan del sistema o trasegan por el mismo sin ni siquiera adquirir los "aprendizajes mínimos".

<sup>9</sup> Véase RAMA, Germán. Educación, participación y estilos de desarrollo. Buenos Aires, Kapelusz. P.

1.2 LO BASICO, SINONIMO DE LO MINIMO <sup>10</sup>

El punto central de la "nueva formulación" desde UNESCO y el Banco Mundial coloca el énfasis en el aprendizaje. "En la nueva visión se hace hincapié en los resultados del aprendizaje... El aprendizaje es el vínculo entre el desarrollo de la persona y el desarrollo de la sociedad. En consecuencia, el foco de la educación básica debe estar en el aprendizaje"<sup>11</sup>.

El proyecto está definido desde la "satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", nombre que adoptó la conferencia mundial. Ahora bien, en esa misma dirección se ha definido para la población de los países subdesarrollados una nueva categoría denominada Necesidades Básicas Insatisfechas NBI. A partir de este indicador se puede medir no sólo los índices de miseria sino el nivel mínimo de satisfacción de la necesidad, de tal modo que garantice la supervivencia de la población. Así, todas "las necesidades sociales" quedarían definidas mediante este novísimo indicador. En Colombia, sobre todo en el gobierno actual, los programas estatales empiezan a definirse bajo la denominación constante de básico, que en términos reales significa mínimo. Ahora se habla de soluciones de vivienda, de salud básica (o supervivir), de soluciones educativas (maestros temporales) y por supuesto, de educación básica. En efecto la declaración mundial sostiene que "las

<sup>10</sup> Tomado de MARTINEZ BOOM, Alberto. Educación Básica o Educación Mínima?. En: Revista Arte y Conocimiento No. 14-15. p. 47-53. Santa Fé de Bogotá. 1993.

<sup>11</sup> Carta Mundial sobre Educación para Todos. Nueva York. Sep 1989. Documento Preparatorio. p. 5.

necesidades básicas de aprendizaje se refieren a los conocimientos, las técnicas, los valores y las aptitudes necesarias para que las personas sobrevivan<sup>(12)</sup>.

Se trata de la escolarización de la población, pero ahora no necesariamente significa el paso por la escuela, sino "el adquirir conocimientos útiles con el objeto de mejorar la calidad de vida"<sup>(13)</sup>.

El proyecto de universalización de la educación básica, definido por la política internacional, consiste por tanto en "prestar atención prioritaria al aprendizaje y mejorar los ambientes de aprendizaje... para que todos los niños jóvenes y adultos tengan la oportunidad de alcanzar y mantener un nivel aceptable de aprendizaje"<sup>(14)</sup>. Es decir, aquí básico significa en educación, las mínimas competencias que los sujetos deben tener para aumentar la eficiencia y la eficacia, con el fin de aumentar el rendimiento. Actualizándose nuevamente el concepto de capital humano pero ahora, bajo la denominación de "desarrollo humano". Este nuevo despliegue que coloca en el centro la educación básica los aprendizajes mínimos, acentúa el proceso que no ha dejado de reducir la educación a la adquisición de procedimientos, habilidades y destrezas, alejándola cada vez más de la formación para el pensamiento. Este proceso es el que hemos denominado Economía del pensamiento.

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Declaración mundial sobre educación básica para todos. Jontien Tailandia. 1990.

<sup>14</sup> Idem.

### 1.3 LA MARGINALIDAD: UN PROBLEMA DEL SISTEMA.

La marginalidad educativa es un hecho señalado tanto por la investigación nacional como por la internacional.<sup>(15)</sup> Si el único interés es escolarizar poco importa que la cultura escolar difiera o choque con la del alumno; que aquello que diseña el currículo no se ajuste a la realidad del niño; que el maestro asuma una actitud que no favorezca la relación pedagógica; que en la escuela no existan espacios para el aprendizaje o que como lo señala el primer informe sobre la evaluación de la calidad en Colombia<sup>(16)</sup>, los niños no alcancen logros que reflejen el nivel educativo en el que están ubicados.

Pensar el problema de la educación en términos de cobertura lleva al hecho, evidente para la escuela primaria en Colombia, de tener una escolaridad del 80%<sup>(17)</sup> y seguir con problemas de extraedad, de calidad, de deserción y repitencia que llevan a que un niño pueda demorarse, en promedio, 7.5 años para cursar los cinco que conforman el primer nivel de la escolaridad.

---

<sup>15</sup> LEWIS, Malcon. "Cultura y cultura escolar". Revista Colombiana de Educación. No.14. Bogotá. CIUP. 1983. TEDESCO y PARRA. "Escuela y marginalidad urbana".

<sup>16</sup> MEN. Saber. "Sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación". Primeros resultados: Matemáticas y Lenguaje en la Básica primaria. Santa Fé de Bogotá. 1992. Pág. 97.

<sup>17</sup> SCHIEFELBEIN, E. y HEIKKINEN. "Colombia: Acceso, permanencia, repetición y eficiencia en la educación básica. Revista Colombiana de Educación. No. 24. Santa Fé de Bogotá. CIUP. 1992.

Estrategias más recientes, tales como la promoción automática, vigente desde 1987, tampoco muestran resultados favorables pues a raíz de la misma los niños trasegan por el sistema educativo<sup>[18]</sup> sin que sean formados para el pensamiento. Investigaciones recientes<sup>[19]</sup> muestran cómo la promoción automática disminuyó inicialmente las tasas de repitencia, pero tres años después, éstas siguen la tendencia tradicional del país en los últimos años, con el agravante de que no se está brindando una educación de calidad a las grandes masas que se quieren escolarizar.

¿Por qué entonces no pensar el problema de la educación en términos diferentes de la escolarización? ¿Por qué no pensar la educación determinada por la función social? Si, de acuerdo con la visión creada por el sistema educativo, escolarización y cobertura son equivalentes, la educación no podrá ser plateada sino como ingreso, retención y acreditación. Si educación es igual a escolarización, ella solo podrá ser determinada por las políticas del Estado y éstas tendrán que estar circunscritas a un proyecto económico. Pero si se educa para vivir en la ciudad, si la educación no es algo ajeno a la vida del ciudadano, si la ciudad es también un espacio educativo que lleva a la participación y a la democracia, será posible el planteamiento de un punto de vista ético que trascienda las paredes de la institución educativa.

---

<sup>18</sup> MARTINEZ, Alberto. "Reforma Curricular y Promoción Automática". En: Revista Foro. Bogotá. Foro Nacional por Colombia. 1988. No. 6.

<sup>19</sup> ROJAS, Manuel. "Promoción Automática y Fracaso escolar en Colombia". En: Revista Colombiana de Educación. No. 25. Santa Fé de Bogotá. CIUP, 1992, p.73-95.

## 2. CARACTERIZACION DE LA PROBLEMATICA EDUCATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL

Hablar de la educación en Bogotá es referirse a un conjunto fragmentado y heterogéneo de diversas prácticas, ámbitos institucionales de distinto orden que varían de acuerdo a la zona, al sector al que pertenecen a los procesos pedagógicos que intervienen en su definición y a los sujetos que la ejercen o la reciben.

En realidad se han conformado circuitos escolares segmentados "que atienden jerárquicamente a los diferentes grupos sociales según su capital educacional y nivel de ingresos".<sup>[20]</sup> Esta carencia de un proyecto común aumenta las desigualdades entre los grupos y las áreas territoriales de la ciudad, multiplica los costos sociales y sobre todo, acentúa los desniveles académicos en términos pedagógicos y de cubrimiento.

Esta heterogeneidad que podría ser pensada como una pluralidad de alternativas pedagógicas se constituye más bien, en la mayoría de los casos, en factor contraproducente que afecta de

<sup>20</sup> CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: Eje de la transformación y productiva con equidad. Santiago de Chile. Noviembre 1991. P. 7.

manera negativa la función social que cumple la educación respecto de la cultura en la ciudad.

Si bien es cierto que la educación en Bogotá es heterogénea y guarda diferencias, ellas no están definidas fundamentalmente por su localización espacial, en tanto las localidades (ó alcaldías menores) no han alcanzado todavía a configurar espacios urbanos con características culturales propias. Es decir, la heterogeneidad no proviene básicamente de lo local sino de condiciones sociales y económicas especialmente de pobreza que se concentran en mayor o menor acento en ciertas localidades. En ese sentido el peso de la varianza no está en la localidad. Al efecto entre Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Tunjuelito de una parte y de otra Chapinero y Suba, sus diferencias no están marcadas por su ubicación espacial sino por la condición económica de los pobladores y por el sector al que pertenecen (estatal, privado de élite o popular).

Ahora bien, más allá de lo específico existen unos rasgos más o menos comunes que en ciertos casos desvían cuando no disfrazan problemas de más hondo calado. Es el caso por ejemplo de las condiciones físicas de las instituciones escolares que presentan estados deplorables de sus instalaciones, y que aparece como una constante especialmente en la educación prestada por el Estado.

Es posible, entonces, postular que aquello más significativo con respecto a la heterogeneidad, está relacionado con el tipo de educación que se ofrece. Cualquiera que sea el factor que se quiera analizar necesita la discriminación entre las categorías de oficial, privado, privado de élite y privado popular.

Un mismo tipo de categorías no lleva a los mismos resultados porque no va acompañado de los iguales criterios de análisis. Podría afirmarse que cada una de las categorías acabadas de enunciar conforman un sistema paralelo sin mayor relación. Más aún, entre los sectores tradicionalmente analizados - oficial y privado- se presentan diferencias que imposibilitan las comparaciones.

Por eso el análisis de la educación en la ciudad no puede ser simplista ni unilateral; requiere por el contrario el reconocimiento de los diversos factores y fuerzas que intervienen en su configuración. El grado de complejidad de la educación en la ciudad llega incluso a superar en gran medida la problemática educativa del país por que en ella se concentran y acentúan en cantidad y grado los factores que la afectan negativamente.

Este estudio no tiene pretensiones de totalizar ni globalizar. Va a detenerse en el detalle, en la especificidad, en el reconocimiento de lo complejo, en la participación de elementos múltiples, tratando de no caer en la unilateralidad y determinando el sentido de las fuerzas; de soslayarse de la relación causa-efecto. En ese sentido vamos a tratar de ubicar la problemática, reconociendo lo heterogéneo. Empezar un trabajo de diferenciación que posibilite una visualización. Trataremos de señalar falsos problemas, pero también lo distintivo de ciertos fenómenos y la capacidad que tienen de afectar la educación bien sea total o parcialmente.

Desde esta perspectiva el estudio ha precisado un conjunto de nudos problemáticos que es posible identificar teniendo en cuenta las siguientes dimensiones:

- A. La diferenciación sectorial (oficial y privada).
- B. La ubicación espacial (localidades o zonas dentro de las localidades) y
- C. La opinión de los actores del proceso educativo (maestros, alumnos, padres, directivos).

### 2.1 DIFERENCIACION SECTORIAL.

La educación oficial, que no pública, podría definirse como aquel sector de la educación que en el caso particular de la ciudad está caracterizada por la relación de dependencia con el Estado, en su financiación, organización y dirección, sea éste el Distrito, la Nación o en menor medida el Departamento. Las políticas que la orientan provienen básicamente del Ministerio de Educación manteniendo con la Secretaria de Educación Distrital (SED) un vínculo de orden administrativo pero carente de un proyecto educativo que le defina su carácter y su horizonte.

El proceso de deterioro, sobre todo en la calidad y en su gestión son elementos preocupantes que será motivo de análisis detallado en este estudio. Existen sin embargo un número significativo de instituciones de carácter oficial que a pesar de la organización del sector registran aceptables niveles de desempeño en la calidad académica.

De otra parte es posible advertir que la población escolar que cubre este sector proviene fundamentalmente de los sectores de las clases populares o del estrato medio bajo.

A su vez la denominada educación privada se encuentra subdividida en dos sectores extremos: privada de élite y privada popular.

La educación privada de élite comprende a las instituciones escolares con dirección y filosofía definida desde sus propietarios gozando de autonomía para determinar su régimen administrativo y financiero. Su ligazón muy tenue con las políticas estatales, se limita a ciertos controles de las tarifas de pensiones y matrículas. Sin embargo por las condiciones financieras, locativas y en ciertos casos de un cuerpo profesoral idóneo se aprecian importantes desarrollos pedagógicos que redundan en la calidad de la enseñanza.

A ella concurren los sectores sociales adinerados, y el ingreso está definido en unos casos por la tradición de familia y por el pago de un bono monetario que es el obstáculo que hacen inaccesibles el ingreso de las clases medias y populares.

La educación privada popular es aquel sector que concentra la población que no puede ingresar a la educación oficial por carencia de cupos o ante la falacia de la mejor calidad. Funciona sin fines y propósitos definidos constituyéndose en mecanismo lucrativo para sus propietarios y no existe ningún control del Estado.

Es sobre todo este sector de la educación el que muestra el mayor grado de desorganización, acompañado de un muy bajo nivel académico, registrando además un acelerado proceso de crecimiento.

Ninguno de los tres sectores puede asumirse como educación pública en tanto no cumplen una función social de beneficio común. Ahora bien la educación privada no es simplemente la administrada por los particulares, es la educación que se ha asumido como privativa y en unos casos excluyente.

La educación privada popular y en ciertos casos la prestada por el estado no es sólo una educación para pobres sino una educación pobre en orientación calidad y en las condiciones materiales para su ejercicio.

En algunos casos no se ve en el sector privado una actitud de concertación con el sector oficial cuando éste requiere apoyo, y en otros, una actitud más bien paternalista. Para el caso de Suba en que por ejemplo hay alguna proyección de colegios privados hacia la localidad, las expresiones que dan los educadores oficiales fueron en el sentido de que no se trata de una relación entre docentes y entre planteles educativos, sino de una especie de actos de caridad en las cuales los más pudientes adelantan acciones como el regalo de juguetes a los niños pobres de Suba para la navidad.

El Revisor Fiscal de la Asociación de Padres de uno de los planteles de educación secundaria de Tunjuelito resumió esta situación señalando: "Las instituciones que tienen todos estos recursos (buenos laboratorios de inglés, de química, etc), no participan ni siquiera en dar el aroma de lo que ellos tienen con flores, guardándose para ellos su experiencia... Que no nos den dinero, pero sí nos comenten su experiencia que vale mucho, para que pueda uno modificar la forma de concebir la educación y de proyectarse al mundo". La necesidad de desarrollar procesos de concertación más sistemáticos entre los

muy heterogéneos sectores oficiales y privados de la capital es obvia.

## 2.2 LA UBICACION ESPACIAL.

En relación específicamente a la problemática educativa de la ciudad según los resultados del trabajo, es claro que la prioridad dada a los problemas depende del sector que lo analice y en menor medida de la localidad.

Sin embargo es posible identificar unos rasgos significativos y dominantes de las localidades analizadas que nos sirven de guía para las acciones a proponer.

De las 7 localidades incluidas en el análisis se presentan estudios por separado de cada uno de ellas. Una breve síntesis de las 7 localidades sería la siguiente:

- **Chapinero.** Es la localidad que concentra un alto porcentaje (25%) de educación nocturna de carácter privado popular del conjunto de la ciudad. Es tal el peso de la cantidad de establecimientos privados que en la muestra establecida para la encuesta no alcanzaron a aparecer los establecimientos oficiales; por ello se encuestaron solo planteles privados. Es notoria la visión lucrativa que tiene la educación privada la cual se refleja en la alta apertura y cierre de jardines infantiles teniendo en cuenta la rentabilidad del negocio.

Aunque los establecimientos encuestados están ubicados en barrios de estrato 4, vale la pena destacar que la población estudiantil vinculada a ellos está conformada por niños y jóvenes provenientes de barrios de estratos más bajos de la

ciudad, y por hijos de empleadas del servicio doméstico de la zona.

Dos de los tres establecimientos de primaria encuestados presentan deficiencia en sus instalaciones físicas. Los dos pertenecen a comunidades de carácter religioso, si bien los profesores son seculares. Uno de estos centros está orientado a educación especial (niños sordomudos), cuenta con profesores jóvenes con muy disposición hacia la docencia. Algunos de ellos expresaron que la mayoría de los niños provenían de barrios de los cerros orientales y que se reportaban muchos casos de violencia física por parte de los padres de familia.

Los preescolares privados, en general, presentan buena planta física y uno de los visitados está contemplado como Innovación educativa que intenta promover un modelo educativo personalizado que promueve la autonomía de los niños mediante el desarrollo de criterios propios; también se caracteriza por vincular activamente a los padres al proceso educativo.

El colegio de secundaria visitado es mixto y de carácter militar, sin embargo la población femenina no supera el 5% del total. El trato que se pudo apreciar de parte de los maestros a los que alumnos, como de los alumnos entre si fue inapropiado (brusquedad y grosería). La planta física a pesar de ser grande, es inadecuada, un edificio que no cuenta con zona verde para la recreación. A través de los alumnos se conoció que no se cuenta con asesoría psicológica para los adolescentes quienes expresan dificultades de orden afectivo tanto familiar como con sus pares.

Presenta esta localidad uno de los más bajos índices de participación comunitaria en los aspectos educativos y en ciertos sectores es nula. En relación a las otras localidades, Chapinero presenta una tendencia a evaluar en forma menos positiva la educación desde los diferentes factores.

**San Cristóbal.** Es una de las comunidades en donde las fuerzas sociales se encuentran más polarizadas. Sin embargo esta polarización no necesariamente afecta siempre de modo negativo los procesos educativos. La colaboración para la resolución e la encuesta fue muy positiva, especialmente en los establecimientos oficiales.

Es posible reconocer una de las experiencias más valiosas de vínculo de la escuela con la comunidad a través del proyecto Núcleos de Educación Familiar (NEF). Esta experiencia iniciada desde un centro de diagnóstico ha adquirido una gran capacidad de convocatoria desde la escuela a amplios sectores de los núcleos familiares y su cubrimiento supera el centenar de centros educativos de la zona. Es después de Ciudad Bolívar la localidad que concentra un mayor porcentaje de pobreza, violencia e inseguridad.

En esta localidad existe una gran demanda educativa, puesto que son numerosos los centros tanto oficiales como privados que ofrecen este servicio, existiendo sobre todo una superpoblación de jardines e incluso guarderías que apenas inician su funcionamiento.

Es curioso que en la mayor parte de planteles oficiales la directora es mujer.

Los centros educativos privados acogen población infantil especialmente de estrato 2.

Es notorio en esta localidad la evaluación altamente positiva de la educación hecha por los diferentes estamentos vinculados a dichos planteles. También es notorio el encontrar puntajes tan homogéneos respecto de la educación privada, en la mayoría de los factores analizados.

El aspecto más crítico relativo a la educación oficial tiene que ver con dificultades financieras que se reflejan en el notorio deterioro de las instalaciones físicas, a diferencia de la mayor parte de los colegios privados donde se aprecia, entre otras cosas la inversión que se hace por mantener las fachadas con apariencias agradables, y en buen estado.

- **La Candelaria.** Está caracterizada por tener amplios sectores en condiciones de marginalidad extrema y abundantes problemas socioeconómicos derivados del desempleo y subempleo. La población escolar muestra el contraste entre hijos del lumpen e hijos de campesinos de reciente emigración. A nivel educativo el problema central es cómo enfrentar esta problemática en la escuela. Los hijos de prostitutas, drogadictos delincuentes (jaladores de carros, raponeros) comparten los espacios educativos con hijos de población campesina de emigración reciente. De esta combinatoria el resultado más contundente son los altos grados de deserción escolar y mortalidad académica.

En su mayoría los planteles visitados son amplios; están ubicados en edificaciones antiguas más no descuidadas. Los maestros son suficientes y están preparados para su labor; el

problema más grave al que se enfrentan a diario los alumnos es la situación de violencia e inseguridad de la zona.

La experiencia del Proyecto Pedagógico de la Concordia ha propiciado un programa de Talleres de educación para el trabajo que busca recuperar el saber de los educandos y a la vez propiciar alternativas de convivencia.

Sin embargo uno de los planteles visitados no responde al esquema anterior, dado que funciona en unas instalaciones muy descuidadas. En primaria hay 40 alumnos, los diferentes cursos se encuentran en un mismo salón en diferentes mesas. La educación que se imparte es "personalizada", todos los alumnos se encuentran a cargo de una profesora, de quien se infiere que no es educadora por la actitud despectiva y negligente para con los niños.

Es interesante anotar que este plantel está ubicado en una zona de prostitución y venta de basuco.

Engativá. Lo que aparece como más sobresaliente y característico de la educación en esta zona es la concentración de la educación privada popular en un porcentaje significativo (12%) y al mismo tiempo una alta oferta educativa oficial (11.3%). Paralelo a este fenómeno también se identificó un alto grado de movilización de la población en torno a la atención de sus problemas. En muchos casos esta participación se realizó conjuntamente entre comunidad y autoridades, el Comité de Educación de la JAL y la Asociación de Juntas conjuntamente con otros sectores y específicamente salud, a través de los cuales se van jalando procesos de integración que se proponen en este momento un proyecto educativo

tendiente a generar acciones frente a los tres problemas más críticos de la localidad: ampliación de las jornadas, remodelación de los centros educativos y creación de bibliotecas.

A pesar de ser la localidad con mayor número de planteles educativos, todavía son insuficientes para la población estudiantil de la localidad. En su gran mayoría funcionan en casas de familia adaptadas para el colegio, no poseen zonas verdes para la recreación. La mayoría no poseen biblioteca o la que hay está en condiciones deficientes en cuanto a espacio y material disponible de consulta.

Se aprecia mucho jardín infantil de garaje; en éstos una persona está a cargo de un grupo de 20 niños aproximadamente, esta persona atiende a la vez las actividades de alimentación (cocina) y demás.

- Suba. Es la localidad donde se presenta la mayor polarización entre, por una parte la educación privada de élite con el mayor número de centros educativos y por el otro lado la educación oficial con significativas carencias locativas, sobre todo en los sectores más deprimidos de la población.

Fue ésta la localidad que mostró la mayor preocupación en torno a los factores que afectan la calidad de la oferta educativa. Las variables señaladas como más problemáticas fueron: falta de formación y capacitación del maestro, currículos rígidos, educación memorística y métodos evaluativos tradicionales.

En esta localidad se entrevistaron planteles educativos de estrato medio-bajo y de estrato medio alto.

En los primeros se observó sobrecupo en los salones de clase. Se encontró que varios maestros no eran titulados. La mayor parte de los planteles no poseen zonas verdes, y se encuentran funcionando en instalaciones inapropiadas. Se aprecia exceso en cuotas en dinero para diferentes fines.

En uno de los planteles visitados se evidenció la presión de la directora para que los maestros resolvieran el cuestionario de acuerdo a la "conveniencia" para el plantel. En este mismo plantel no se permitió el acceso a los salones de clase, cuyas divisiones de espacio eran hechas con biombos.

En los planteles de estrato medio-alto se aprecian buenas instalaciones físicas; hay espacio suficiente para el número de estudiantes. Los maestros son graduados y hay suficientes para todas las asignaturas. Se aprecia buena organización tanto del espacio como de las actividades. Se aprecia un control fuerte a nivel disciplinario. Hubo colaboración para la aplicación del cuestionario.

- **Tunjuelito.** Dada una aceptable cobertura, en esta localidad se destaca la preocupación por los factores pedagógicos. Se señala el proceso educativo como mediocre y de mala calidad resaltando una relación más estrecha entre la escuela y la cultura además de la existencia de algunos conglomerados educativos que agrupan todos los niveles de la educación básica y media.

El maltrato infantil, la desnutrición, la inseguridad en los colegios que hace que muchos alumnos asistan a clase armados impiden ver las dificultades relacionadas con la carencia de

zonas verdes, con la politización del magisterio o con el ausentismo del mismo.

- **Ciudad Bolívar.** La localidad registra en la actualidad el mayor número de problemas sociales del conjunto del distrito Capital, de tal modo que la educación constituye apenas uno de los elementos, y por cierto no el más significativo de tal problemática, actuando como factor que encubre la real situación de la educación. de acuerdo con lo manifestado por la comunidad en el taller efectuado para este estudio<sup>21</sup>, lo que aparece prioritario es la preocupación por los derechos humanos, por el problemas del trabajo infantil, por el uso del tiempo libre, por la privatización de los parques de Meissen y La Candelaria, por la falta de cuidado de los niños hijos de las mujeres que trabajan y por la poca participación comunitaria.

Si bien es cierto que lo social no permite visualizar el fenómeno educativo, éste presenta un alto grado de postración lo que a su vez incide como agravante del conjunto de la problemática.

Múltiples y complejos factores están asociados con la problemática educativa, que van desde un sistema dual de educación hasta los mayores índices de interrupción del ciclo escolar entre los grados 5 y 6, pasando por la doble y triple jornada y los altos déficits de la cobertura educativa. Por otra parte, y dada la proveniencia de un porcentaje significativo de la población del sector campesino, la educación no es una necesidad prioritaria para los pobladores.

21

Santa Fé de Bogotá. Noviembre 16 de 1992.

Lo importante es contar con la mano de obra, dado que los hogares presentan alta dependencia económica.

### 2.3 LOS ACTORES.

No existe comunidad educativa propiamente tal; existen actores que orientan la educación según sus necesidades e intereses, carente de mecanismos de coordinación e integración lo que facilita la polarización de las fuerzas.

Un problema que requiere especial atención por lo agudo, es que a lo largo del proceso fue patente que hay muchas contradicciones entre los diversos sectores involucrados con la educación. Este hecho se ve agravado por la desarticulación de los niveles educativos que constituyen mundos en sí mismos, apartes y diferenciados de los demás. Además de lo ya dicho acerca de las relaciones entre el sector privado y el oficial. Desde el punto de vista de los docentes, éstos en su gran mayoría son conscientes de que no pueden responder adecuadamente a las particularidades de sus alumnos de manera que pudieran dar una educación personalizada. Tal situación la atribuyen mayoritariamente al hecho de que ni tienen claridad sobre cómo hacerlo ni cuentan con los medios requeridos.

Los docentes le dan mucha importancia a la calidad de la administración central como elemento básico para poder resolver los problemas del sector educativo en la ciudad.

Con respecto a la colaboración de los padres de familia, la mayoría de los educadores se manifiestan en el sentido de que son apáticos y que por tanto es muy necesario el trabajo con los padres. Para ellos, las actividades relacionadas con su

participación en la escuela unida a la mayor responsabilidad frente a sus hijos, serían los compromisos predominantes, en aras de mejorar la calidad de la enseñanza. Para los alumnos aparece como prioritario frente a este tópico, el hecho de estudiar y así desempeñar su rol frente al proceso de aprendizaje.

El mayor problema de la institución escolar es para padres, maestros y alumnos el relativo a la infraestructura y al déficit en el material didáctico. En Suba y en Ciudad Bolívar aparece como un tercer elemento la poca disponibilidad de espacios para la recreación y el deporte. Como elemento para posteriores análisis se encuentra el hecho de que en Suba y Engativá y con respecto a los colegios privados aparece como problema de la escuela el mal manejo de los recursos financieros.

En cuanto al problema más relevante de la localidad, la población encuestada responde que la inseguridad. Asociada a ésta aparece la drogadicción y lo que los encuestados denominan "el vicio".

### 3. CALIDAD, COBERTURA, ADMINISTRACION Y FINANCIACION DE LA EDUCACION

#### 3.1 LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA.

La calidad de la educación se ha definido desde el criterio tecnológico teniendo en cuenta: la eficiencia interna del sistema, el rendimiento y las condiciones para el ingreso al mercado laboral.

De una parte, la eficiencia interna se entiende como la capacidad que tiene el sistema educativo de retener y promover con fluidez a los alumnos ingresados, de grado a grado, hasta culminar cada nivel en el tiempo programado para ello.<sup>[22]</sup>

En conexión con la eficiencia interna el rendimiento se refiere a la eficiencia externa y se entiende como el bajo o el alto grado de preparación. En rigor esto se refiere más a la escolarización que a la educación misma.

Sobre estos presupuestos se establecen indicadores que intentan medir la calidad. La Misión de Ciencia y Tecnología los calificó como directos, indirectos y de impacto. Las pruebas

---

<sup>22</sup> INSTITUTO SER - FEDESARROLLO. En: Coyuntura Social No. 5. 1991. pág. 25.

de estado (ICFES) se han constituido desde esta perspectiva en el mecanismo privilegiado de medición de la calidad.

Esta caracterización de la calidad de la educación tiene en principio dos grandes limitaciones: de una parte no se pregunta por los componentes que intervienen en su definición en relación con el conocimiento, el lenguaje, el espíritu científico, la sensibilidad estética y la formación ética; de donde se desprende que sus preguntas son externas al proceso y juzgadas desde los resultados y los efectos externos que imposibilitan atacar las diversas fuerzas que intervienen en su definición. En segundo lugar, al darle a la educación una función básicamente pragmática, desde la economía, lo que prima en el análisis son: La relación costo beneficio, el impacto y la vocación ocupacional olvidando los principios y fines sociales de la educación, sus componentes y su papel estratégico como fundamento de la afirmación cultural.

Un poco al margen de esta comprensión limitada de la calidad de la educación se trataría de proponer un desplazamiento en la mirada y en la definición de la calidad de la enseñanza.

La calidad de la enseñanza desde esta perspectiva está asociada a cinco factores:

- A. La función de la educación básica.
- B. Los procesos de aprendizaje en la escuela.
- C. La innovación pedagógica.
- D. La jornada escolar.
- E. La autonomía del docente y el uso del texto escolar y
- F. Los aspectos relativos al currículo.

A. La definición y consolidación de la educación básica aparece como el factor que garantiza la continuidad y secuencia en el proceso de formación. Permite, por otra parte, superar los cuellos de botella creados por la diferenciación entre primaria y secundaria, disminuyendo significativamente el abandono del sistema educativo.

Se ha identificado en el estudio que la carencia de la educación básica es un elemento determinante en los procesos de calidad; pero no afecta de igual manera a la educación privada que a la educación oficial. Es en este sector donde el 100% de la oferta educativa se discrimina entre preescolar, primaria y secundaria, diferenciación que impide la continuidad entre la educación inicial, por una parte y por otra la interrupción entre el 5o. y el 6o. grado de educación.

Este factor aparece afectando la calidad de la educación en el sector oficial, en tanto que no tendría la misma incidencia negativa para la educación privada, sea ésta de élite o popular, en razón a que en ella hay un proceso de continuidad. Así, en cierta medida, el problema de la educación básica estaría resuelto para la educación privada y en la educación oficial aparece como un problema creado por el sistema mismo.

Desde la calidad de la enseñanza este factor es importante no sólo porque evita la irrupción del ciclo escolar sino porque además permite la consolidación de los fines de la institución garantizando una impronta pedagógica y la continuidad del ambiente educativo.

B. Articulación del aprendizaje escolar con los procesos de conocimiento que se generan socialmente. Este es un factor que

interviene en la calidad en tanto que muestra el desfase entre las actividades escolares, rutinarias y memorísticas y la generación de un espíritu científico unida a formas múltiples de pensamiento.

Sin duda existe un cuestionamiento importante sobre el papel de la enseñanza, en términos de sus logros académicos y de la correspondencia entre la práctica pedagógica y la producción de conocimientos.

En los talleres se identificó este factor afectando la calidad de manera diferenciada. Así en las localidades donde los problemas de cobertura y los locativos estaban resueltos, se es más preciso en señalar los elementos que afectan los procesos escolares.

Al efecto, se destacaron las siguientes deficiencias desde el punto de vista de la articulación de los aprendizajes escolares con el conocimiento que genera la sociedad: No existe una educación integral; más bien se presentan acciones memorísticas y no analíticas (taller Suba); se enseña por edades cronológicas y no por edades mentales. Por otra parte, la relación niño-adulto está signada por la imposición y condiciona la aceptación del conocimiento.

Esto se ve agravado por la falta de preparación del docente para abordar las diferentes áreas y la carencia de un esfuerzo por llenar estos vacíos ni recurrir a otras fuentes realizando clases rutinarias que no se salen del lenguaje oral, la tiza y el tablero.

El proceso educativo, entonces, queda aquí centrado en el resultado con el agravante de la deficiencia del mismo en aspectos tan relevantes para el proceso de enseñanza como la apropiación del lenguaje escrito. En las preguntas abiertas de la encuesta aplicada para este estudio fue posible detectar errores en la lectura y en la escritura, tanto en padres como en maestros y alumnos. Así, por ejemplo, la palabra adecuada fue leída como acueducto y se identificaron 30 errores más de este tipo.

En la escuela, además, y como consecuencia del afán escolarizador, existen muchos alumnos por docente, caso de Ciudad Bolívar. Esto lleva a que el docente se parapete en el trabajo que asigna a los niños como tareas escolares, las cuales, al decir de un grupo de alumnos de primaria asistentes al taller de la Localidad de Suba, "son aburridas" y sin relación con lo visto en el aula: "como por salir del paso".

C. **La innovación pedagógica.** Se entienden todas aquellas modificaciones que se hacen al interior de la institución educativa y que afectan el ambiente escolar, el programa curricular el método de enseñanza, entre otros.

A propósito de las innovaciones los talleres señalaron las **peculiaridades de lo local.** Esto es tan notorio que por ejemplo en muchas de las innovaciones identificadas participan las mismas instituciones pero el sentido y el carácter de la innovación que adelantan es completamente diferente en una localidad que en otra.

Así puede verse claramente en experiencias como la del Proyecto Integral de Desarrollo al Escolar en Engativá y el de Núcleos

de Educación Familiar (NEF) en San Cristóbal. Estos recogen las mismas instituciones pero la dinámica, la metodología y los resultados son diferentes en cada una de las localidades. En Engativá a través del Comité Interinstitucional-, se tienen un nivel de organización y un conocimiento de la zona evidente y con problemas específicos claramente identificados, resultado de varios años de trabajo. Y es claro que cualquier propuesta que aparezca como realista necesita consultar sus conocimientos, como garantía de éxito en su implementación.

Las innovaciones identificadas en este estudio atacan factores relacionados con la calidad tales como la triple jornada la exclusión del sistema de personas diferentes, la necesidad de articular escuela y comunidad y el afán por restituir al maestro su rol pedagógico más allá del texto y la burocracia sindical

Las innovaciones identificadas por este estudio en el Distrito Capital son:

- Núcleos de educación familiar para la prevención de violencia en las zonas marginadas urbanas y suburbanas (San Cristóbal).
- Proyecto de atención integral al niño deficiente mental (Engativá).
- Proyecto Pedagógico del Colegio Paraíso Mirador (Ciudad Bolívar).

- Prevención tratamiento y rehabilitación de las discapacidades en la edad evolutiva -PETREV- (Tunjuelito).
- Proyecto pedagógico la Concordia (La Candelaria).
- Proyecto pedagógico maestros DIE (Suba).

D. **Jornada escolar.** Es la mayor oportunidad, en términos de tiempo que permite la combinación de momentos de aprendizaje con otros momentos de la vida escolar. Si la educación no se limita a escolarización en términos de cubrimiento, la jornada escolar no se puede reducir sólo al tiempo de permanencia en la escuela.

Las políticas de ampliación de la cobertura establecieron para la educación oficial la implantación de la doble y triple jornada, decisión que afectó la educación privada popular pero que fue resistida por la educación privada de élite. Se configuró así una jerarquía con respecto a la calidad que es reconocida por la comunidad. Los talleres realizados para este estudio llamaron la atención sobre las distancias existentes entre la educación oficial y la privada de élite. Al efecto los colegios privados de élite cuentan con jornadas de 8 horas en tanto que los planteles privados populares y los oficiales reducen la jornada a 5 horas y en algunas localidades hasta 4 horas. En localidades como Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Chapinero y La Candelaria existen establecimientos con jornadas de la mañana, de la tarde y de la noche.

Los talleres también señalaron la necesidad de atender a las particularidades que presentan algunos sectores de la población

que dadas sus condiciones socioeconómicas sólo pueden estudiar de noche o en medias jornadas.

**E. Autonomía del docente y el uso del texto escolar.** Dice relación a la capacidad del maestro para gestionar y dirigir el proceso de enseñanza articulando la programación, la organización y la ejecución de las actividades escolares. Cuando el docente es capaz de articular estos componentes de tal manera que tenga dominio y control sobre ellos se dice que tiene la inteligencia del proceso. Ya que el maestro por su papel tiene la capacidad de afectar directamente la enseñanza éste es sin duda el componente que regula en mayor medida la calidad de la enseñanza.

Los talleres efectuados para este estudio permitieron ver que la comunidad tiene una imagen del maestro como una persona rutinaria y burocratizada. No planea ni prepara sus lecciones y en el aula no utiliza recursos didácticos (Tunjuelito, Engativá, Suba). Tampoco investiga y carece de compromiso con la comunidad. En las localidades de Tunjuelito y Engativá, ante la frecuente inasistencia de los docentes por incapacidades, se propone "jubilarlos". A los aspectos anteriores se une el hecho de que en el aula prima una relación autoritaria que signa el aprendizaje memorístico, en el cual y en consecuencia, se evalúa una información y no un proceso. En consecuencia, el docente no está capacitado para su labor.

Esta crítica generalizada respecto de los docentes, básicamente oficiales, se puede evidenciar a partir de la renovación curricular que cambio unos contenidos establecidos en el pensum por un paquete curricular que colocó al maestro como un administrador del currículo.

F. El texto escolar. Cumple funciones positivas o limitantes de acuerdo con el uso que el maestro haga de él, bien sea como uso restringido que apuntaría a los aprendizajes mínimos o como instrumento múltiple que abre nuevos espacios de saber.

El texto escolar tiene, en la práctica pedagógica tres funciones:

En primer lugar, el instrumento privilegiado y en muchos casos, único, del maestro lo que no permite la utilización de nuevas estrategias, de procesos de innovación pedagógica, ni de recursos. "La educación se basa más en los textos; es más teórica que práctica.

En segundo lugar, a través del texto se filtra y en unos casos se reduce toda la complejidad del saber solo a las formas simplificadas y hasta vulgarizadas del mismo. Se podría afirmar que el saber del maestro tendría como el punto de referencia más importante el texto escolar dejando de lado otros medios impresos en donde se muestra la riqueza del saber. Al respecto, un alumno de una escuela oficial de Suba decía: "Se necesita más libros para que el profesor pueda explicarle mejor a los alumnos". Una de las recomendaciones más importantes que podrían pensarse en este sentido debe tender a la "eliminación del texto único en el proceso de enseñanza"<sup>[23]</sup>.

Por último, el texto se ha constituido en el mecanismo que anuda el currículo con la práctica del maestro, mediante el cual se garantiza que las estrategias de instrucción y adiestramiento se introduzcan en la escuela. No importa que el

---

<sup>23</sup>

Representante Comunitario de Engativá.

maestro conscientemente no aplique el currículo, inclusive que carezca de formación disciplinaria. Pero el texto garantiza, de manera silenciosa, la implementación del currículo en la escuela con el cual se privilegian los aprendizajes mínimos.

Así, el texto escolar es visto como una camisa de fuerza que determina lo "aprendible" y válido en aras de una única verdad y por tanto de un conocimiento dogmático.

7. Aspectos curriculares. Aluden a la falta de integración entre las áreas; a lo inadecuado de sus contenidos; a la carencia de relación con el contexto de los estudiantes (La Candelaria). Si se parte de un análisis por niveles educativos faltaría unificar criterios para la educación preescolar y capacitar a quienes tienen a cargo el cuidado de los niños, especialmente si se trata de madres comunitarias. En este nivel no existe cobertura oficial.

En Engativá, Tunjuelito y Ciudad Bolívar se evidencia una preocupación por la enseñanza técnica, como una alternativa para los problemas de la educación secundaria y como una búsqueda de empalme entre educación y mercado de trabajo. Por otra parte, no se ve relación entre la educación primaria y la secundaria.

Un problema que causa similar inquietud y que está muy relacionado con el anterior es que sí bien es cierto existen muchos problemas comunes a todas las localidades, las peculiaridades de lo local deben definir el sentido de las soluciones. Esto es tan notorio, y así se llamó la atención en varios de los talleres, que por ejemplo en muchas de las innovaciones identificadas participan las mismas instituciones

pero el sentido y el carácter de la innovación que adelantan es completamente diferente en una localidad que en otra.

### 3.2 PROBLEMATICA RELATIVA A LA COBERTURA.

La cobertura escolar se define como la capacidad de cubrimiento de la población en edad escolar por parte del sistema educativo. Dicho cubrimiento no se restringe sólo al ingreso y retención sino que involucra la permanencia y las condiciones adecuadas para su ejercicio.

Los problemas que afectan la cobertura en Bogotá son de distinto orden:

- A. Déficit de cupos para el sexto grado y en el nivel preescolar.
- B. Cubrimiento desigual según zona geográfica.
- C. Falta de dotación y adecuación de las instalaciones.

Este fenómeno se presenta en todas las localidades pero con mayor acento en Ciudad Bolívar, Engativá y Suba.

En cuanto al déficit en el nivel preescolar la situación es crítica. No existe oferta oficial y en los casos en que ella se presenta, la atención brindada por las madres comunitarias es de deficiente calidad. La baja cobertura en preescolar es dramática en Ciudad Bolívar, Suba y Engativá.

En la Candelaria, localidad con bajo nivel poblacional, la comunidad califica como baja la oferta educativa, sobre todo en el nivel de secundaria. Esta situación es igual para Engativá.

En Ciudad Bolívar se invierten las proporciones de cubrimientos aceptadas para el país. Mientras a nivel nacional, se acepta una cobertura de la escuela primaria cifrada en un 80%, allí sólo se cubre el 20%. En secundaria falta por atender el 70% de la demanda (sólo hay 14 jornadas en este nivel en la localidad). A estos problemas se une la extraedad y la oferta de jornadas adicionales costosas para el estudiante y en instalaciones inadecuadas.

Los talleres también pusieron de presente una demanda de cupos provenientes de otras localidades, lo que ha permitido afirmar que no existe pertenencia a la comunidad. Se asiste a la escuela donde haya un cupo disponible.

Por otra parte, el cubrimiento de la educación no es proporcionado. Por eso se producen desplazamientos significativos de la población escolar, viéndose afectados otros aspectos de la vida en la ciudad, por ejemplo el transporte, el uso del tiempo libre, la concentración de zonas de recreación y la participación en la vida de la comunidad. En el caso particular de Ciudad Bolívar hay concentración de infraestructura escolar en el sector de Jerusalén o en lugares aledaños a otros en los cuales ya existía una infraestructura aceptable lo cual lleva a una relativa saturación del servicio. La oferta menor de cupos se presenta en lugares que tienen obstáculos físicos y áreas con menores desarrollos. En la zona Ismael Perdomo hay ausencia casi total de cupos. Esta desproporción en el cubrimiento hace que haya inasistencia a la escuela, debido a los altos costos del transporte.

Otro factor que afecta significativamente la cobertura es la capacidad instalada y la falta de planteles. Nuevamente Ciudad

Bolívar y Engativá registran los mayores índices de baja oferta oficial por estas dos razones.

En el Distrito Capital es mayor la oferta privada que la oficial por el paulatino abandono de los compromisos educativos por parte del Estado. Los siguientes datos, tomados del estudio de Abel Rodríguez sobre las Finanzas en el Distrito Capital son ilustrativos al respecto.

Participación de la matrícula estatal en la matrícula total de Bogotá, para 1990.

	TOTAL	PREESC	PRIMARIA	SECUNDARIA
1990	49.6	22.1	61.5	40.1
Crecimiento de la matrícula total				
1990	2.25	6.9	2.5	1.7

Crecimiento de la matrícula estatal.			
	PREESC	PRIMARIA	SECUNDARIA
1990	3.05	61.94	34.97

Grado educativo por habitante.			
	POBLACION	GASTO TOTAL	GASTO/HAB.
1990	4'899.188	81.382,2	1.661,13

FUENTE: RODRIGUEZ, Abel. "Programas de educación desarrollados por el estado en Santa Fe de Bogotá 1980-1990". 1992. Mimeo.

Por ejemplo en el nivel preescolar, la oferta oficial es nula para el año 91, en Ciudad Bolívar. Sin embargo, existen 37.205 niños que están en edad para asistir a la educación inicial. En este nivel, la oferta oficial de Engativá es la más alta del Distrito Capital, seguida de San Cristóbal y Suba. Estas posiciones se conservan para el nivel de primaria. Cabe anotar que Ciudad Bolívar aporta un porcentaje significativo (18.58) debido al programa educativo del mismo nombre.

En cuanto a la oferta para la educación secundaria entra Tunjuelito a ocupar la segunda posición: San Cristóbal y Suba ocupan el tercero y cuarto lugar, respectivamente.

Un problema que fue señalado en todas las localidades como muy significativo, así se le antepusiera calidad o cobertura, fue la falta de recreación dentro de los planteles y fuera de ellos. Los talleres evidenciaron una preocupación creciente en todos los sectores de la comunidad con la existencia y aparición de numerosos factores de riesgo para los niños y jóvenes, los cuales obligan al diseño de estrategias más adecuadas, dado el crecimiento de la drogadicción, la delincuencia, la vagancia y otras formas de violencia.

## 3.2.1 Particularidades de la Oferta.

**CUADRO 1**  
**OFERTA OFICIAL EDUCATIVA POR NIVELES ESCOLARES DE LAS**  
**LOCALIDADES DEL ESTUDIO 1991**

OFICIAL	PREESCOLAR	%	PRIMARIA	%	SECUNDARIA	%	TOTAL	%
CHAPINERO	221	5.14	2.415	1.65	1.473	1.81	4.109	1.77
SAN CRISTOBAL	966	27.45	43.893	29.91	12.812	15.75	57.671	24.82
TUNJUELITO	451	10.48	10.336	7.01	24.426	30.05	35.213	15.15
ENGATIVA	2.143	49.81	34.202	23.31	25.867	31.82	62.212	26.78
SUBA	403	9.37	24.535	16.72	7.193	8.85	32.131	13.83
LA CANDELARIA	118	2.75	4.089	2.79	931	1.15	5.138	2.21
CIUDAD BOLIVAR	0	0	27.272	18.58	8.591	10.57	35.863	15.44
TOTAL	4302	100	146.742	100	81293	100	232.337	100

Fuente. Cálculos de la Misión Bogotá Siglo XXI, con base en S.E.D. Dirección de Planeación. Estadística. SISED. Subsistema de estadística e indicadores. Santa Fé de Bogotá. 1991

En cuanto a la oferta privada Suba y Engativá tienen las proporciones más altas, en todos los niveles de la escolaridad.

Es conveniente contrastar los totales de cupos de la oferta privada con los de la oficial. En Chapinero, por ejemplo la oferta oficial es sólo una sexta parte de la privada (4.109 vs 26.115). En La Candelaria la oferta oficial es una tercera parte de la privada (5.138 vs 15.665).

**CUADRO 2**  
**OFERTA PRIVADA EDUCATIVA POR NIVELES ESCOLARES DE LAS**  
**LOCALIDADES DEL ESTUDIO 1991**

PRIVADO	PREESCOLAR	%	PRIMARIA	%	SECUNDARIA	%	TOTAL	%
CHAPINERO	3008	9.84	9092	9.61	14018	11.51	26118	10.58
SAN CRISTOBAL	2492	8.15	12358	13.07	16569	13.60	31419	12.72
TUNJUELITO	2731	8.94	9562	10.11	8428	6.92	20721	8.39
ENGATIVA	8885	29.08	24581	25.99	36894	30.29	70360	28.50
SUBA	11424	37.39	25944	27.43	28638	23.51	66006	26.73
LA CANDELARIA	567	1.84	3665	3.88	11438	9.39	15665	6.34
CIUDAD BOLIVAR	1454	4.76	9374	9.91	5819	4.78	16647	6.74
<b>TOTAL</b>	<b>30556</b>	<b>100</b>	<b>94576</b>	<b>100</b>	<b>121804</b>	<b>100</b>	<b>246936</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos de la Misión Bogotá Siglo XXI, con base en S.E.D. Dirección de Planeación. Estadística. SISED. Subsistema de estadística e indicadores. Santa Fé de Bogotá 1991.

En el cuadro 3 aparecen el número de establecimientos jornadas de las 7 localidades de acuerdo con las distintas fuentes de información.

Las diferencias entre las cifras se explican por los procedimientos de recolección de información. Mientras la Secretaría de Educación se basa en el formulario C-800, ese

### 3.3 PROBLEMATICA RELATIVA A LA FINANCIACION

La educación oficial del Distrito Capital es financiada con participación de la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el propio Distrito Capital. Los aportes del Departamento de Cundinamarca se destinan al sostenimiento de los colegios departamentales que funcionan en la capital. Los aportes de la nación atienden programas de primaria, secundaria, planteles nacionales, jornadas adicionales, colegios cooperativos y los INEM.

En cuanto a los aportes distritales para la educación, éstos no provienen de rentas específicas ni aparecen discriminados por niveles educativos ni tipos de plantel. Su monto anual depende de la política de gasto que adopte la administración de turno y su asignación se hace por entidad ejecutora, clasificado según su destino (funcionamiento o inversión). Es conveniente precisar que ni en los aportes nacionales ni en el gasto distrital se incluyen los recursos obtenidos por los planteles, educativos a través de los fondos de servicios docentes, que aunque muy pequeños, habría que considerar al momento de verificar el total del gasto público en educación primaria y secundaria.<sup>[24]</sup> Por entidades ejecutoras, el mayor crecimiento del gasto para la década (80-90), lo representa la secretaría de Hacienda en cuanto que es la encargada de atender los pagos de los maestros.

<sup>24</sup> RODRIGUEZ Céspedes, Abel. "Programa de Educación desarrollados por el Estado en Santa Fé de Bogotá". 1980-1990. p. 30. Proyecto Grandes Ciudades de América Latina. Marzo 1992. p.45 38 cuadros. Para estos aspectos, véase p. 20 y 21.

Los aportes distritales crecieron ampliamente en los últimos cinco años (53.3%).<sup>[25]</sup> Igualmente el gasto de la administración distrital en educación ha crecido a una tasa promedio de 34.4%, cuatro puntos por encima de los aportes nacionales.<sup>[26]</sup> Por rubro, la mayor tasa de crecimiento corresponde a la educación secundaria hecho que se explica por un aumento de la cobertura en este nivel. El menor gasto se centra en la primaria.

Por alumno matriculado, el gasto distrital en educación registra un crecimiento del 55.7% en los últimos años.

De todas formas, la variación anual del gasto distrital en educación es irregular lo cual pone de presente que las autoridades locales carecen de una política de gasto en educación.<sup>[27]</sup> Los siguientes porcentajes ilustran la inestabilidad de la política: 24.2 - 93.9 - 38.1 - 63.2 - 22.4 - 48.7 para los años 1985 - 1990.<sup>[28]</sup>

Dentro de las cifras relativas al gasto, corresponde al rubro de Inversión de la Secretaría de Educación del Distrito, aquellos items relativos a la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares. Este rubro presenta un incremento a partir de 1985 con el programa de Ciudad Bolívar. El otro programa de inversión, corresponde al Plan de Universalización de la Primaria. Estos dos programas de

---

<sup>25</sup> RODRIGUEZ. op. cit, pag. 21.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Datos tomados del cuadro No. 9 de Rodriguez, op. cit.

inversión se ejecutan en virtud de préstamos internacionales con el BID y con el Banco Mundial, respectivamente.

En el caso del Sub-programa de Educación del programa Ciudad Bolívar, puede establecerse un símil con el Proyecto del Guavio que permite catalogarlo como "El Guavio de la educación". Los costos de este sub-programa tienen para el año de 1992, fecha de la evaluación de COLASESORES, un sobrecosto de \$ 500.9 millones, cifra que representa un incremento del 24.57% del valor inicial y de \$900.069 millones a precios constantes para el año 1991. Como ya lo señalaba Gustavo Díaz Escobar:

"Un proyecto dirigido a mejorar las condiciones de vida de la zona Suroriental termina siendo un calvario financiero para la ciudad".<sup>291</sup>

Como el sub-programa proponía, entre otros, la construcción y equipamiento de cinco complejos educativos de básica secundaria y media vocacional con 103 aulas y capacidad para 13.500 estudiantes, además de la construcción y equipamiento de 14 escuelas de primaria con 174 aulas para 15.600 alumnos, en dos jornadas, se dieron situaciones como las de la escuela Guillermo Cano Isaza, la cual fue ocupada sin concluir las obras y sin las instalaciones de agua, luz y teléfono.

Para 1990 se había invertido en el sub-programa 8.726.9 millones de los cuales 4.219.4 corresponden a aportes distritales y 4.507.5 a la parte financiada por el BID. Para

<sup>29</sup> DIAZ Escobar, Gustavo. Op. cit. p. 274.

esta fecha, el gobierno nacional no había facilitado el personal docente y administrativo que debía suministrar.<sup>[30]</sup>

El otro gasto que corresponde al rubro de Inversión en Educación está representado por el Plan de Universalización de la Primaria. Según el informe de Abel Rodríguez, hasta 1990 las alcaldías más beneficiadas eran las de Usme, San Cristóbal, Usaquén, Ciudad Bolívar, Suba y Sumapaz.<sup>[31]</sup>

Las realizaciones señaladas dentro del Plan anterior están distribuidas así, hasta 1990:

1. Capacitación de docentes: 7.432, con una inversión de \$63.360.000.
2. Textos, bibliotecas y materiales didácticos: 117.029 alumnos y 914 escuelas, para una inversión de \$182.340.000.
3. Mobiliario escolar: 16.850, 569 docentes y 158 escuelas, con una inversión de \$215.359.700.

El total invertido por el Distrito en el Plan de Universalización de la primaria es de 463.054.700.<sup>[32]</sup> A partir de la nueva estructura del Distrito, los gastos deberán establecerse a partir de las asignaciones de las Juntas administradoras Locales (JAL). Las localidades que menos

<sup>30</sup> RODRIGUEZ, Abel. Op. cit. pág. 26.

<sup>31</sup> Ibidem. pág. 30.

<sup>32</sup> Ibidem. pág. 30.

transferencias recibieron para el año en curso fueron las de Chapinero y Teusaquillo. Según los ediles, las JAL están maniatadas y esperan que el concejo apruebe los montos para cada una de las zonas, según lo presentado por el director del Departamento Administrativo de Planeación, entidad que propone para 1983, las siguientes cifras para las 7 localidades que competen a este estudio:

**CUADRO 4**  
**PRESUPUESTO ESTIMADO PARA LAS LOCALIDADES POR PLANEACION**  
**DISTRITAL**

LOCALIDAD	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993
Chapinero	675	325
San Cristóbal	1.793	305
Tunjuelito	1.221	204
Engativá	1.804	281
Suba	1.459	156
La Candelaria	991	171
Ciudad Bolívar	2.580	409

FUENTE: EL TIEMPO. Enero 11 de 1993. P. 3c.

Vale la pena aclarar que de estas cifras, y según los planes de desarrollo local, los montos asignados a la educación varían según la localidad y según la orientación de los ediles que conformaron las comisiones educativas locales hasta el período que terminó en noviembre 11 de 1992.

En la localidad de Suba, por ejemplo, hay prioridad para la inversión en gasto social. En localidades como San Cristóbal los planes de gasto enfatizan en vías y transporte. El porcentaje de gastos asignados a la educación puede verse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 5**  
**DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LAS LOCALIDADES**  
**EN PORCENTAJES PARA 1993**

LOCALIDAD	DESARROLLO COMUNITARIO	EDUCACION	MEDIO AMBIENTE
CHAPINERO	8.3	22.9	8.9
TUNJUELITO	38.5	21.5	1.1
SUBA	19.1	20.8	0.5
SAN CRISTOBAL	9.9	10.9	0.5

FUENTE: Planes Educativos Locales del Distrito Capital. 1992.

Examinados los planes de desarrollo local de las cuatro localidades que conforman el cuadro inmediatamente anterior puede concluirse que una quinta parte del presupuesto está destinada a la infraestructura educativa, entendida como reparaciones locativas de escuelas y colegios, cerramiento de estos espacios, construcción de baños, entre otros. Esta misma distribución se presenta en los rubros que conforman el gasto asignado al desarrollo comunitario. Llama la atención la carencia de dineros para campañas educativas o de trabajo con la comunidad, aunque como filosofía de los planes de desarrollo educativo aparece la necesidad de dotación a escuelas y la generación de acciones educativas.

En síntesis se pudo identificar los siguientes aspectos de la problemática financiera:

A. Las políticas de la administración se han convertido en políticas erráticas por sus variaciones constantes que enfatizan, a veces la enseñanza y otras la infraestructura presentándose un cambio de prioridades que dejan a medio camino acciones e inversiones que se han emprendido y por lo general desconciertan tanto a directivos y docentes aumentando la incredulidad de las comunidades.

B. El plan de apertura educativa (PAE) tal cual como está concebido se dirige en términos generales a la privatización de la educación y en términos particulares y específicos, a incrementar y privilegiar la educación privada popular que es la de más baja calidad en el conjunto de la ciudad. Esto se explica porque la mayoría de las becas para sexto grado se facilitan a los estudiantes que no acceden a la educación oficial, por el límite de los cupos y por la separación entre primaria y secundaria ni a la privada de élite por el monto de la beca que no permiten el acceso a ella por los costos de la misma.

C. Los recaudos provenientes de matriculas, que en el caso de la educación oficial se pueden hacer efectivos, de acuerdo con el artículo 67 de la constitución deben conformar fondos de administración de la institución escolar que apoyan los gastos de mantenimiento y adecuación locativa.

D. En la totalidad de las localidades estudiadas, los rubros asignados a educación se orientaron a la infraestructura y el mejoramiento locativo de ciertos planteles. Sin cuestionar la

necesidad de estos gastos, ante el descuido de la administración central, no se contemplaron mecanismos de financiación para campañas educativas, dotación de bibliotecas ni para acciones que trasciendan las obras materiales que siendo más visibles, no tienen la dimensión ni la importancia estratégica con miras a la transformación de la educación. En localidades como San Cristóbal sólo el 11% del presupuesto de la JAL fue asignado a educación. Paradójicamente donde la problemática educativa se acentúa considerablemente.

#### 3.4 PROBLEMATICA RELATIVA A LA ADMINISTRACION.

Los puntos de contacto entre la Secretaría y la educación en la ciudad son tenues, dispersos, cuando nó nulos. Esta situación, a cambio de propiciar una autonomía saludable, genera una falta total de articulación cuyos puntos de encuentro son en el caso de la educación privada sólo para dar cuenta de información cuantitativa o de actos administrativos (traslados, reemplazos, licencias, informes, etc) en el caso de los centros educativos oficiales.

De esta manera el maestro no tiene en la Secretaría un punto de referencia de la política educativa ni una instancia pedagógica que apoye su trabajo, con excepción de la DIE, para ciertos aspectos puntuales. De cierta forma el maestro oficial reconoce en la DIE un espacio académico y un punto de referencia.

La mala administración de la educación en el Distrito Capital abarca varios órdenes.

- El de los recursos físicos, que va desde el déficit (Engativá) y el abandono de las escuelas oficiales (Suba) hasta el inadecuado manejo de las mismas (Ciudad Bolívar), pasando por la deficiente delimitación de los espacios asignados a las escuelas, tal como se señaló a propósito de Ciudad Bolívar.
  
- El de los recursos humanos que hace que en algunos sitios sobren maestros mientras en otros faltan. Las licencias no se preveen (Ciudad Bolívar) y la movilidad de los docentes pone de presente la poca planeación de la SED como en el caso de los docentes temporales.
  
- El de la asignación de materiales educativos, la cual es inexistente en localidades como Tunjuelito y Ciudad Bolívar.
  
- El de la supervisión que comporta funciones fundamentalmente de carácter administrativo y sólo en algunos casos aparece como apoyo pedagógico al trabajo del maestro. Estas deficiencias están más en la forma como la Secretaría de Educación ha estructurado la supervisión que en los supervisores mismos. La secretaría asigna a los supervisores tres funciones primordiales:
  - A. Aprobación de planteles.
  - B. Iniciación de labores en los establecimientos oficiales y
  - C. la licencia de funcionamiento de las instituciones privadas.

- El de la vigilancia educativa, que se mueve en la dicotomía entre la educación oficial y la privada (Suba), sin que haya relación entre una y otra (Engativá), aumentando la distancia entre las mismas, e incluso priorizando y enfrentando sus enfoques (Suba- Engativá). Además, la supervisión no tiene ingerencia en la educación privada.
  
- El de la capacitación docente abandonado totalmente por la DIE y finalmente el de la evaluación de programas que origina fallas como el del sub-programa educativo del programa Ciudad Bolívar que urge un necesario replanteamiento.

Relacionada con los problemas de la descentralización hay gran inquietud entre los educadores por lo que ella implica en términos de funciones que le son delegadas a la comunidad escolar sin una correspondencia en términos de capacidad decisoria.

Llama también la atención sobre el hecho de que dentro de la descentralización los actores encargados de llevar a cabo acciones específicas aún no tienen muy claras sus responsabilidades y ello es en parte reflejo de la misma falta de claridad existente en los niveles centrales. Tal inquietud se refiere al hecho de que la descentralización no vaya a significar que el sector oficial central se desprenda completamente de sus responsabilidades.

Estas estrategias, en una ciudad donde los sectores educativos, los niveles y las localidades están aislados y enfrentados a problemas particulares tan agobiantes, exige de la creación de

espacios de concertación de los cuales puedan surgir y ganar viabilidad para tales estrategias.

De forma sintética estos problemas serían:

- Hay problemas relacionados con la dotación de las escuelas y con el mantenimiento de la infraestructura. Este es el factor más recurrente que se pudo identificar en toda la educación oficial y que opaca o disfraza problemas de mayor dimensión, pero que aparece afectando con mayor peso la problemática educativa.

- Las novedades del personal, tanto administrativo como docente son un factor que está centralizado y además ha requerido un proceso burocrático que lo hace poco efectivo. Existen además lo que las comunidades de San Cristóbal y Tunjuelito denominaron los "incapacitados permanentes".

- Hay desconcierto frente a las políticas de descentralización ya que éstas tienen, fundamentalmente, a una entrega de responsabilidades, y por lo tanto mayores funciones a las JAL sin que ello se corresponda con una mayor asignación presupuestas, pero sobre todo con la gestión de decisión.

- La SED no administra la educación en Bogotá, en el sentido de que no la orienta, ni la gestiona, ni la regula. Su administración se limita al manejo de los docentes de la educación oficial y con la educación privada, a recoger una información que no mantiene actualizada. Sin embargo, a la parte de la educación

oficial que atiende, lo hace de manera centralista en tanto que en ella se concentran los traslados, nombramientos y recolección de la información, procesos que a su vez sufren un camino burocrático que impide la agilidad de la gestión.

**SEGUNDA PARTE**  
**ESTRATEGIAS Y ACCIONES PRIORITARIAS**

## 1. LOS NUEVOS CONTEXTOS DE LA FUNCION EDUCATIVA.

### 1.1 OBJETIVOS.

La educación vuelve a ser considerada una prioridad en la agenda de discusiones sobre estrategias políticas. En muchos países del mundo, pero sobre todo en las sociedades postindustrializadas el tema educativo ha adquirido una inusitada actividad, dejando de ocupar exclusivamente la atención de especialistas o maestros, para atraer la de los dirigentes políticos, los medios de comunicación y amplios sectores de la población.

En este momento y a partir de la revolución de la información y la revolución tecnológica, el conocimiento pasa a ser considerado como la fuente de riqueza más importante de las naciones.

El impacto tecnológico y la revolución de la información en el mundo contemporáneo han afectado las funciones del saber, no sólo en su producción sino también en su enseñanza. Existen hoy unas nuevas premisas que le definen otro sentido a la educación y a la pedagogía, en dirección a crear nuevas formas del conocimiento. Estos nuevos presupuestos en el orden del conocimiento, las nuevas formas de ejercicio del poder y las políticas de internacionalización económica y social configuran

un escenario de amplias posibilidades que hacen necesaria la redefinición de la función educativa en la actualidad para el conjunto del sistema social.

La función educativa es, en estas condiciones, la generación de una dinámica que supera la mera escolarización (ingreso, retención y calificación) y, se compromete con la gestación de formas de pensamiento y acción que doten a los individuos de fundamentos intelectuales, éticos y sociales para asumir su papel en el espacio de lo privado y, por supuesto, en la vida pública. Es decir, de sujetos inscritos en la cultura de manera crítica, afirmados socialmente y comprometidos éticamente.

Si bien es cierto, ésta es la función que la educación tiende a cumplir socialmente en los nuevos tiempos, no quiere ello decir que se limite a la institución educativa formal. De hecho, la función educativa trasciende la escuela formal proyectándose en diversas dimensiones y espacios: los medios de comunicación, el espacio urbano y los diversos sistemas e instituciones de educación no formal.

Sintonizados sobre esos presupuestos que nos plantea la nueva época se hace necesario que comencemos un debate plural que precise la función de la educación en la redefinición política, cultural y social.

Se hace necesario una voluntad política, que defina e impulse los nuevos pilares sobre el entendido más que trajinado, y aquí esbozado, del papel estratégico de la educación en el mundo contemporáneo.

Desde el campo de la realidad, más que desde el campo de la posibilidad, es preciso que la ciudad en su conjunto defina frente a la educación los siguientes objetivos que deben impulsarse para crear en los años que faltan para el siglo XXI las condiciones de transformación de la estructura educativa con miras a:

A. Vincular la educación en la tarea de renovación de la cultura urbana mediante la generación y uso social de la ciudad como espacio educativo por excelencia. Se trata de impulsar a través de la educación campañas, acciones y trabajos para gestar nuevas relaciones ciudadanas, de uso del espacio público, del ejercicio de la libertad y de la disminución de la agresividad.

B. Renovar el sentido que la educación en el ámbito escolar tiene con el proceso de construcción y circulación de los conocimientos.

Estos objetivos sólo podrán alcanzarse mediante una amplia reforma del sistema educativo en la ciudad a la luz de la Nueva Constitución Política y del debate sobre la Ley General de Educación.

## 1.2 IDEAS FUERZA.

Si el objetivo central gira en torno a la generación e introducción de transformaciones fundamentales que deben inferir en la estructura, contenidos, tipos de educación se hace necesario movilizar a los actores de la educación de la ciudad (autoridades educativas, maestros, padres y alumnos) en torno a dos ideas fuerzas fundamentales:

A. **Sobre la cultura Urbana.** Articulación de la educación a la creación de una nueva cultura en la ciudad que pasa por la definición de lo público, de la participación ciudadana, de la convivencia democrática y del ejercicio de la libertad.

En este sentido se trata de definir la valoración y el papel que la educación tiene con el ámbito social y cultural para mejorar las condiciones de vida tanto materiales como espirituales del conjunto de habitantes de la ciudad.

B. **Desde lo Académico.** Que supone la redefinición de las prácticas y contenidos en la institución educativa con miras a la generación y el uso de los conocimientos. Esto significa que en el ámbito escolar deben incorporarse profundas transformaciones pedagógicas y sobre el papel del conocimiento en la formación de un sujeto pensante, autónomo y calificado para el trabajo.

Más que recomponer habilidades y destrezas o modificar currículos, objetivos o actividades se requiere producir un nuevo sentido de la enseñanza en un vínculo más estrecho con la producción de saberes.

Estos impulsos gravitan en torno a la educación de la ciudad y deben ser punto de referencia fundamental para la formulación y diseño de las estrategias, políticas y acciones de la renovación educativa en Bogotá.

En estas circunstancias la problemática educativa no se agota en el reconocimiento o la identificación de sus falencias o carencias o el de las propuestas para subsanarlas o corregirlas o el diseño de programas que mejoren tal o cual aspecto.

Se requiere un proceso de complejización que tenga como mínimo los dos componentes señalados anteriormente:

- A. La dimensión social, es decir la función educativa y
- B. La dimensión académica, es decir la enseñanza.

En primero lugar se trata de superar el atrazo teórico-conceptual que ha restringido la educación a un servicio. Tal comprensión remite al problema de la buena o mala administración y dotación de dicho servicio. La educación no es sólo, ni fundamentalmente, un servicio que requiere ser administrado. Es, básicamente, una función social que posee un carácter público en tanto que es un acontecimiento de naturaleza cultural y factor estratégico en la producción, reproducción y acumulación de conocimiento. Por lo tanto no es sólo la prestación del servicio lo que interesa. Es también su conceptualización como bien público que interviene de manera decisiva en la forma como se piensa, se hace y se vive la ciudad.

La segunda variante a la que está ligada la comprensión de la educación se refiere a la enseñanza como acontecimiento complejo de saber que es necesario desescolarizar y despojar de su carácter meramente instrumental.

Esta dimensión que hasta ahora ha sido la única reconocida legítimamente como lo educativo, requiere de un proceso de renovación y transformación con miras a crear altos niveles de excelencia académica. Ahora bien esta acción debe combinar por lo menos tres objetivos básicos: La educación como formación de un hombre culto y pensante, como factor de producción de la

riqueza y creación de una cultura técnica y elemento decisivo en la convivencia democrática.

### 1.3 LA CIUDAD Y EL EJERCICIO DE LO PÚBLICO.

En una sociedad como la nuestra en donde lo urbano constituye el rasgo distintivo de la época, se requiere repensar su sentido y su función como espacio social privilegiado para el ejercicio de la vida pública.

Si la modernidad privilegió el tiempo como factor fundador del concepto de ciudad, nuestra contemporaneidad está privilegiando el espacio como ámbito vital de ejercicio de la democracia y de la libertad.

Si el proyecto moderno concentró su atención en construir la ciudad, la actualidad reclama vivir la ciudad. Y vivir la ciudad quiere decir establecer con ella una relación de goce, de acción de movilización, de gestión del espacio público pensado en una nueva dimensión.

Por supuesto no se trata de pensar la ciudad como el paraíso prometido, carente de conflictos, sin dificultades, en donde todo está hecho. Es, por el contrario, otro modo de asumir y vivir la ciudad, menos paquidérmica, menos centralista, menos -burocrática, menos militarizada, menos dogmática. Una ciudad abierta, plural, donde es posible, aceptar la diferencia, reconocer el conflicto y manejarlo. Espacio común pero no por ello espacio homogéneo y monolítico.

Bogotá en los últimos 30 años ha sido regida y orientada desde las políticas formuladas por las agencias internacionales de

desarrollo que mediante los mecanismos de crédito han delineado una forma específica de ciudad. Esta intervención se realizó a partir de negar lo específico y querer organizarla de acuerdo a modelos de urbanización que antes que soluciones efectivas terminaron por multiplicar al infinito los problemas.

Se conformó entonces un proceso particular de urbanización, el cual agudizó con rapidez y por demás con violencia las contradicciones de un modelo de desarrollo agenciado por estos organismos y estrategias internacionales<sup>[3]</sup>.

Hoy es imposible separar los problemas de la ciudad de las "soluciones" que se le impusieron. Se pensó la ciudad como un ente homogéneo, sin diferencias y esto trajo una "planificación" que no pudo llevarse a cabo sino en los estudios ya que se desconoció su historia y sus tendencias. Las inversiones cuantiosas generaron elefantes blancos que produjeron sobrecostos, deuda, dependencia que además necesitaron nuevos préstamos para cubrir los intereses de los anteriores.

Existió y existe un desconocimiento de la opinión del ciudadano al que se le despojó de la capacidad de decidir convocándolo sólo a que avale o legitime la decisión tomada por otros.

Primó más el afán electoral que el interés de regular y organizar la ciudad en el momento de su división en

---

<sup>11</sup> VIVIESCAS, Fernando. Urbanización y Ciudad en Colombiana. Bogotá. Ediciones Foro Nacional. 1990. P. 111

localidades. Se quiso, en fin, organizar la ciudad con un criterio centralista, burocrático, con una armonía ficticia.

El deterioro de las condiciones de vida en la ciudad es cada vez más visible y preocupante; su confusa estructura espacial se ha constituido en un campo de confrontación y de disputas de porciones de poder que la han constituido "exclusivamente en un objeto para ser explotado inmisericordemente" haciendo de la vida ciudadana una guerra cotidiana.

"La presión de la vivienda asfixiada por los intereses financieros, el transporte ineficiente y asesino, la invasión impertinente y grocera de una publicidad barata y estentórea en el espacio público, la escualidéz del desempleo que invade los andenes, la compraventa de la vida y la muerte"<sup>[34]</sup>. Con manifestaciones que describen las características de la ciudad de Bogotá.

Si a ello le agregamos la carencia de relación entre la escuela y la vida citadina y de una educación desligada de los problemas de la ciudad en todos sus aspectos se configura un cuadro conflictivo y difuso donde no existe un sentido de ciudad, a lo sumo de urbanización que es distinto.

En este contexto, Bogotá se caracteriza hoy en día por marcadas diferencias socioespaciales, por la coexistencia de formas diversas de producción y por el establecimiento de vínculos intraurbanos signados por la desigualdad.

---

<sup>34</sup> SALDARRIAGA, Alberto. Prólogo al libro de Fernando Viviescas. Urbanización y ciudad en Colombia.

Esta diversidad da lugar a formas particulares de organización social y de vida urbana, que coexisten con la dominante.

Se configura entonces una cultura de la ciudad, heterogénea y diversificada, cuyas manifestaciones aparecen en muchos casos en forma antagónica y desintegrada, generando un espacio urbano conflictivo. La formación económica de la "ciudad adquirió un perfil particular, con un sector informal que actualmente abarca el 55% de la población económicamente activa(...). El peso específico de la 'nformalidad trasciende los límites de la actividad económica y se proyecta en la cultura urbana de diversas formas que van desde los hábitos de compra y venta callejeras y las formas de urbanización y construcción de viviendas, hasta manifestaciones de violencia e inseguridad que se instalan dentro de la vida urbana"<sup>(35)</sup>. Tales procesos sociales desiguales y coexistentes, condicionan la escuela y exigen de ella respuestas acordes con la cambiante situación social y la dinámica de la vida urbana; la dimensión económica es la que más ha incidido en su configuración y la que más se ha beneficiado de ella. En este contexto las funciones básicas de la educación en Bogotá y sus transformaciones son:

La función de enseñanza propiamente dicha, cuyos problemas se plantean dentro del plano cognocitivo. La aparición de nuevas formas de vida urbana y de nuevas demandas ciudadanas, transforman la educación en una necesidad social, que obliga a una acelerada expansión de la cobertura.

---

SALDARRIAGA, Alberto. La Cultura Urbana en Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI, documento de trabajo, Febrero de 1992.

Función que se relaciona con la producción, en cuanto a la formación de fuerza de trabajo. Rol implícito de la masificación de la educación que, sin embargo, no se cumple en el contexto social de los marginados lo cual crea desequilibrios estructurales entre oportunidades y expectativas. Aunque en dicho contexto se alcanzan niveles de escolarización cada vez mayores, los aprendizajes adquiridos en la escuela no aseguran la vinculación a la producción ni una mejoría sustancial en las condiciones de vida.

- El rol de integradora de los individuos a partir de valores y conceptos provenientes de la sociedad más amplia, que tiene que ver con la formación de cultura, de pensamiento, de valores y de visión del mundo. Esta función pública de la educación se ha venido desconociendo en forma sistemática, lo cual se refleja en la actual disociación entre la escuela y la realidad social y entre la ciudad y el ciudadano.

La función educativa desempeña entonces un papel protagónico en la construcción de las formas de vida propias de la ciudad y se interrelaciona con todas las dimensiones de la sociedad, en un continuo proceso de redefinición de doble vía. Para entender más profundamente los conflictos y las interrelaciones entre la escuela y la realidad social, conviene profundizar en algunos aspectos específicos, relativos a la función educativa de la ciudad.

#### 1.4 LA CIUDAD COMO ESPACIO EDUCATIVO.

La sociedad actual se orienta a inaugurar un nuevo modelo de pensar la construcción de un modelo societal fundado en la participación democrática que conduzca a desarrollar la

capacidad de actuación del hombre y del ciudadano en un mundo cambiante.

Esta racionalidad debe contribuir al desarrollo social y requiere un tipo de educación que establezca una articulación estrecha entre la vida en la ciudad y la formación ética y política de los ciudadanos.

Los procesos que empujan el país hacia la democratización han comenzado a expresarse en diferentes aspectos de la vida social que han facilitado la movilización de diferentes fuerzas colectivas: descentralización, participación directa local, reivindicación de las diferencias culturales, étnicas, en un contexto de apertura política, económica y cultural, que han empezado a transformar no sólo los procesos interiores de la institución educativa sino que se ha creado la necesidad de dotar a la educación de su poder de intervenir la cultura citadina, abriéndose y desplegando su acción en las diversas dimensiones de la vida en la ciudad.

Corresponde de esta manera que la institución educativa proponga, intervenga y despliegue acciones en:

- A. Rescate del patrimonio cultural de la ciudad.
- B. Redefinición del concepto de lo público.
- C. Propender por el cuidado de la ciudad.
- D. Contribuir a la valoración de la tradición.
- E. Apoyo básico a la afirmación cultural.
- F. Creación de una cultura del medio ambiente.

A partir de estas seis grandes dimensiones es posible diseñar acciones, campañas, etc. en las que a partir de la educación, se genere tareas fundamentales para la formación de una cultura política y la convivencia ciudadana.

#### **A. Rescate del Patrimonio Cultural de la Ciudad.**

El Patrimonio Cultural de la Ciudad, está constituido por su arquitectura, sus monumentos, sus museos y frente a ellos la institución educativa necesita emprender un conjunto de actividades que recuperen su significado e importancia en razón a que la ciudad se conforma a partir de esa historia.

Las acciones encaminadas a la recuperación del patrimonio cultural van desde la identificación, ubicación, visita y reconocimiento de los sitios históricos hasta el conocimiento de los hechos que determinan su presencia y existencia en la ciudad.

A partir de la historia de la ciudad el ciudadano interioriza su pertenencia a ella al sentirse identificado con los distintos momentos de su acontecer en el tiempo.

Al reconocer la importancia del patrimonio cultural el ciudadano garantiza su conservación y su cuidado haciendo que sea protegido por el marco legal de la ciudad y más aún, que la conciencia de su importancia lo mantenga al margen de los intereses inmediatistas del crecimiento desordenado de las urbes latinoamericanas.

**B. Redefinición del Concepto de lo Público.**

Bogotá es hoy una ciudad que tiene el concepto más empobrecido sobre lo público, no solo en lo que se refiere al espacio si no en su función y en la diferenciación entre el ámbito de lo privado y lo colectivo. A tal grado se ha desdibujado lo público que hoy solo es reconocido como lo residual, sin pertenencia y sin quien lo rescate. A ello ha contribuido en gran medida el Estado con sus políticas de privatización que ha acentuado este proceso.

Si alguna acción se ha convertido en prioritaria en las actuales circunstancias para la función educativa es la necesidad de conceptualizar, delimitar y afirmar lo público en términos de espacialidad y papel social.

La escuela debe generar nuevos códigos que permitan el uso del espacio público, del control de su intervención, de su respeto y de su reconocimiento.

**C. Propender por el Cuidado de la Ciudad.**

Pensar la ciudad como espacio educativo llevaría a una planificación de la ciudad y al concepto de "barrio integral" como aquel sitio con identidad y ambiente, en donde se crece, se hacen las compras... al pedazo de ciudad donde uno vive<sup>[36]</sup>. Podría agregarse a esta caracterización de barrio del arquitecto Germán Samper, el lugar donde uno aprende, donde uno juega, donde se prepara para la vida. Dentro de este concepto

---

<sup>36</sup> SAMPER, Germán. "A la búsqueda del Barrio". En: EL TIEMPO, Domingo 24 de enero de 1993. p.11.c

de barrio, la escuela pertenece al barrio y en lugar de buscar cupo por toda la ciudad, se garantizaría que el estudiante asistiera al conglomerado más próximo a su barrio, con claras ventajas para el transporte y para el tiempo libre.

A partir del barrio podría estudiarse la historia y la geografía local. Podrían también identificarse los elementos culturales propios de este espacio y rescatar al máximo los elementos de la cultura del alumno mediante la recuperación de saberes y prácticas provenientes de la relación con el trabajo, con el arte y en general, con el medio circundante.

#### **D. Contribuir a la Valoración de la Tradición.**

La valoración de la tradición es una estrategia que puede articular la vida participativa y democrática de ciudades, que como Bogotá, son fruto de muy distintas migraciones.

Si bien Bogotá es reconocida como una ciudad sin dueño, la gran pluralidad de colonias que en ella tienen asiento, garantizarían el sentido de lo plural y lo diverso.

El rescate de aquello que identifica las distintas regiones, sus costumbres, sus comidas, sus creencias, unidas al rescate de todo aquello que constituyó en una época la identidad capitalina, contribuiría a generar y a afianzar el sentido que tiene hoy en día el vivir en Bogotá.

#### **E. Apoyo Básico a la Afirmación Cultural.**

La concepción de ciudad como espacio educativo lleva implícito

el reconocimiento de los diferentes espacios de socialización en los que se mueven sus habitantes.

El término cultura urbana trata de contener las fuerzas dispersas de la modernidad y por ende, la convivencia con distintas manifestaciones culturales que combinan formas avanzadas y altamente tecnificadas con procedimientos artesanales.

A su vez, también debe permitir y reconocer que los procesos simbólicos se han desterritorializado, y en consecuencia, cualquier edificio o monumento puede ser una manera de comprender un proceso social.

La ciudad como espacio educativo necesita aceptar que en las ciudades latinoamericanas conviven y se mezclan géneros impuros como producto de las distintas tradiciones, étnicas y grupos, unidas a una creciente relación con los fenómenos y las modas provenientes de otros espacios y territorios.

Es esta hibridación, al decir de García Canclini, la que hace estallar el concepto de cultura popular, en el sentido en que tal pureza no existe. Se evidencia, por el contrario, una mezcla de lo subalterno con lo hegemónico; de lo tradicional con lo moderno y es tal coexistencia la que debe mostrarse en la educación en la ciudad.

#### F. Creación de una Cultura del Medio Ambiente.

La relación del hombre con el medio pone de presente un conjunto de elementos que en último término remiten a la cultura de una época.

Dentro de la concepción de la ciudad como espacio educativo el cuidado del medio ambiente sería la prolongación del cuidado de sí. El manejo de las basuras, el control de los deshechos, de la polución, del ruido, de los canales, del espacio público, estaría determinado por una concepción donde prime el respeto y en la cual el hombre trascienda el tiempo y el espacio en aras de garantizar la existencia del planeta para posteriores generaciones.

Por eso la relación del hombre con el medio ambiente supera los planteamientos curriculares y llama a la formación de una actitud de respeto de sí mismo y del otro.

#### 1.5 LA EDUCACION DERECHO FUNDAMENTAL.

La nueva Constitución crea la posibilidad de establecer un estatuto legal que regule la educación como derecho fundamental y como servicio público con función social, constituyéndose en un importante dispositivo político, jurídico y conceptual para su transformación democrática. A tal efecto se hace necesaria la participación de la ciudadanía, de las organizaciones sociales, de los partidos políticos, de la comunidad académica, de las asociaciones de padres de familia, de la Iglesia, del sector privado, de los gremios económicos, de las organizaciones estudiantiles. Sólo así será posible generar un debate público sobre la educación y específicamente en la Capital.

La educación, tal como lo consagra la Nueva Carta, es un derecho fundamental y en consecuencia, está bajo el amparo del derecho de tutela. La educación constituye una herramienta de primer orden en una época de transición, más aún en una

sociedad como la nuestra, en la cual la democracia está en proceso de construcción. A partir de los procesos educativos es posible la formación de un pensamiento propio, el desarrollo científico y cultural y la formulación de una política cultural que permita la pluralidad y la diversidad. A través de la educación el país puede formar en los ciudadanos la idea de democracia, cultura y autonomía, acorde con el signo de los nuevos tiempos esto es, buscando la autoafirmación, la autonomía, el conocimiento, el pluralismo y la renovación.

La educación para estar acorde con la nueva Constitución Política y con las transformaciones culturales del mundo moderno necesita garantizar la diversidad (étnica, cultural, regional); la libertad de conciencia, de cultos, de expresión de enseñanza, de aprendizaje, de investigación, de cátedra; necesita garantizar el derecho a la vida, a la paz, al trabajo, a la salud, a la información, a la recreación, a la seguridad, al deporte, al medio ambiente sano. En este sentido se amplían los fines y propósitos de la educación que se encamina a defender el concepto complejo de formación.

#### 1.6 LA EDUCACION PARA LO PUBLICO.

La redefinición de los fines de la educación no es algo accesorio o secundario. Los principios y fines traducen una concepción del mundo y unos ideales sociales, culturales, políticos y filosóficos. Además constituyen el eje del proyecto educativo de una comunidad al determinar las responsabilidades y funciones del Estado, de la familia y de la sociedad en su conjunto. Así se construye un Proyecto político-pedagógico que obliga y compromete a todas las instancias formadoras de la sociedad.

Concebida la educación como asunto público, sus fines deben ser igualmente públicos, esto es abarcar y comprometer todas las instituciones educativas. Sus intereses no pueden circunscribirse a intereses sectoriales tales como determinadas políticas de planeación y desarrollo. Los principios y fines de la educación para que sean legítimos y duraderos deben ser producto del consenso social y deben abarcar todos los aspectos de la vida de la sociedad: el conocimiento, la ciencia, la técnica, la cultura, el trabajo, la democracia, la paz, el desarrollo, la recreación, el deporte; el goce estético, el ambiente, los derechos humanos, la integración latinoamericana y la comprensión entre los pueblos:

También requiere enfatizar en el sentido participativo, en cuanto las finalidades de la educación pública requieren del concurso y compromiso de todas y cada una de las instancias que conforman la comunidad local, canalizadas a través de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y más aún, el establecimiento de consensos en cuanto a necesidades, prioridades y acciones que van a conformar los Planes Educativos Locales (PEL); y una concepción amplia de la educación para la formación que la lleven a relaciones con ámbitos tales como los de la ciencia, la tecnología y el medio ambiente.

### 1.7 HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE EDUCACION BASICA.

Desde nuestra perspectiva la educación básica deberá ser pilar fundamental en la transformación significativa de la educación tanto en Colombia como en el Distrito Capital. Ella alude al conjunto máximo de elementos que constituirían la base de la formación. Es decir, el fundamento necesario para dotarnos del

bagaje de saber y de los fundamentos culturales, intelectuales y éticos que nos permitan un ejercicio pleno de la libertad.

Desde esta perspectiva, el proyecto de educación básica deberá articularse de acuerdo con cuatro ejes fundamentales: la lengua materna, el desarrollo del pensamiento, el ejercicio de la democracia y el goce estético.

#### - La Lengua Materna.

La lengua materna es el principal y fundamental instrumento para la apropiación y transformación de la cultura; por lo tanto exige un tratamiento especial que la articule íntimamente con las diversas manifestaciones de la cultura y la complejidad de la vida. Se trata, con esta concepción, de superar el esquema instrumental que implican los procesos de lecto-escritura, en donde la lengua es reducida a los aprendizajes mínimos de habilidades de lectura y escritura. Bajo la concepción de la lecto-escritura, la lengua materna es enseñada como una lengua extranjera en donde predominan procesos operativos. Es necesario entonces diferenciar la enseñanza de la lengua, de la habilidad para articular oralmente letras y sílabas y de la destreza para escribir signos.

- El Desarrollo del Pensamiento. Para que dentro de los propósitos más generales de la educación, el desarrollo del pensamiento sea una realidad y no sólo un enunciado vacío de sentido, es necesario un replanteamiento de la concepción actual de la enseñanza, que permita una nueva relación con los conocimientos, con la cultura, con la lengua, con la tecnología y la técnica. Sólo un replanteamiento de este tipo, permitiría la apropiación

real de las formas del pensamiento científico y el desarrollo de sus posibilidades, en la comprensión de la complejidad del mundo. Con este segundo eje se pretende además la creación de formas nuevas y auténticas del pensamiento, valga decir, del establecimiento de condiciones que inciten y permitan el ejercicio del pensamiento por fuera de toda concepción dogmática, esquemática y simplista. Un pensamiento como base para la construcción de ciudadanos libres y autónomos, fundamento de todo proyecto democrático.

**El Ejercicio de La Democracia.** En una sociedad como la nuestra y en un momento histórico como el presente, la escuela no puede seguir reduciendo la democracia a una cátedra y su ejercicio a un simulacro. Es necesario dotar a la escuela de una nueva dimensión en la que la participación democrática de quienes constituyan el núcleo escolar, los docentes, los alumnos y la comunidad sea el eje de su propia organización. Las urgentes transformaciones democráticas exigen que en la escuela se creen las condiciones que habiliten a los individuos para la participación, la discusión y la formación ciudadana. De tal forma que la democracia deje de ser sólo una estructura jurídica y un régimen político y se convierta en una forma de vida fundamentada en el reconocimiento del otro y de la diferencia.

**El Goce Estético.** Una educación básica, entendida como fundamento para la construcción de la personalidad y la individualidad, no puede descuidar el aspecto estético.

La estética debe estar íntimamente ligada a una conceptualización del problema ético, para romper la escisión entre razón y deseo, pensamiento y acción. Así, la dimensión estética de la educación básica cobrará sentido en la medida que articule el hacer y el decir del individuo, en una dimensión ética que supere la concepción del arte como obra externa para la contemplación y, por el contrario, lo vincule a la vida de cada sujeto: la estética como un obrarse a sí mismo.

### 1.8 INNOVACION PEDAGOGICA.

En forma paralela al sistema educativo y muchas veces sin que él mismo tenga consciencia de los procesos que acontecen, se pueden constatar en las localidades estudiadas, esfuerzos generados por grupos de docentes que buscan, en una o en otra forma, dar salida a la inmediatez del problema que, en varias ocasiones, el mismo sistema educativo las ha generado.

Las innovaciones identificadas en este estudio atacan factores relacionados con la calidad tales como la triple jornada, la exclusión del sistema de personas diferentes, la necesidad de articular escuela y comunidad y el afán por restituir al maestro su rol pedagógico más allá del texto y de la burocracia sindical.

Plantearse qué pasa con estas innovaciones y más aún, pensar en un modelo que permita evaluar y seguir las lleva a una distinción al interior mismo del concepto innovación.

Si sólo se entiende por innovación aquellos cambios estructurales que afectan al sistema educativo en su totalidad

puede afirmarse que tales innovaciones no existen en el Distrito Capital.<sup>[37]</sup> Sin embargo, otra afirmación puede hacerse si por innovación se entiende todas aquellas modificaciones que se hacen al interior de la institución escolar y que afectan el ambiente, el programa curricular y el método de enseñanza, entre otros.

Como todos los procesos micro, la generalización de estas acciones lleva implícita el riesgo de perder sus orientaciones iniciales. De todas formas, parte del apoyo del Estado a estas innovaciones pedagógicas estaría dado por la difusión de las mismas.<sup>[38]</sup> Localidades como Suba andan en la búsqueda de formas pedagógicas que permitan integrar los grupos de padres a la escuela. Los núcleos de educación familiar del programa NEF pueden ser una alternativa aunque su formulación inicial haya estado determinada por la necesidad de una respuesta a la violencia que viven zonas como Ciudad Bolívar y San Cristóbal.

Si para la localidad de Engativá representa una preocupación la forma de prevenir y tratar a los excluidos del sistema escolar, con especialidad aquellos niños que muestran deficiencia mental, la posibilidad de discutir con el programa PETREF, implementado con éxito en la localidad de Tunjuelito se presenta como una alternativa que llevaría al diálogo sobre tratamiento y alternativas institucionales mostradas como eficaces.

---

<sup>37</sup> Para esta distinción conceptual véase CALVO, Gloria; Innovaciones en la Educación Básica. Santiago. Reduc. 1990. pág. 91.

<sup>38</sup> Véase los Maestros construimos futuro. CEPECS.

La articulación de los maestros de la DIE a la capacitación en el aula merece apoyo y generalización. El maestro, extrañado de los procesos curriculares y reducido a un facilitador de "aprendizajes mínimos", tiene un saber que lo lleva a innovar en materia de textos y a la posibilidad de integrar su conocimientos de la localidad en las cátedras de historia y geografía.

El proyecto de la Concordia, que se identificó como aglutinador de toda la propuesta educativa de La Candelaria, merece destacarse en el sentido de que alrededor de un proyecto pedagógico, las tres jornadas, con administraciones completamente diferentes, buscan la forma de constituir un IDEARIO PEDAGOGICO. Por otra parte, dentro de esta propuesta se busca rescatar el saber de los alumnos, su sentido del arte, recuperar el goce estético en la educación sin olvidar la articulación de la escuela al mercado del trabajo a través de la inserción de la misma en los proyectos de PROCOMUN, de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

## 2. ACCIONES PRIORITARIAS.

### 2.1 LAS PRIORIDADES DETERMINADAS EN EL ESTUDIO.

#### 2.1.1 La Encuesta.

El estudio identificó un conjunto de grupos que poseen un conocimiento relativamente calificado sobre la problemática educativa y cuya opinión constituye un aporte significativo en el establecimiento de los problemas prioritarios que afectan en mayor grado la educación en la ciudad.

Sin embargo, la opinión está determinada y afectada por diversas variables culturales que la sesgan. En este sentido cualquier análisis necesita una toma de distancia frente a aquello que aparece como relevante para los actores del proceso educativo. La cultura de masas es una cierta forma de pensar que orienta la mirada sobre los problemas; ella no hace aparecer todas las visibilidades ni las diferencias. Pero de todos modos recoge y analiza las preocupaciones e intereses de la comunidad sobre la educación.

Así las deficientes infraestructuras ocultan el problema sobre la calidad de la enseñanza y la inseguridad de algunas localidades, por ejemplo Ciudad Bolívar y no hacen visible las deficiencias de las propuestas educativas.

Por otra parte, las especificidades de las localidades se desdibujan. En La Candelaria aparece el problema del bajo nivel académico y en Suba y Engativá la encuesta de opinión de PREMIER señala dificultades relacionadas con la participación de los padres cuando fueron éstas dos localidades en las que los Talleres del estudio tuvieron mayor éxito.

En las páginas siguientes se presenta de manera resumida aquellos elementos que los actores de la comunidad educativa identificaron mediante la encuesta aplicada por PREMIER (Ver anexo No. 3) que permitió identificar el compromiso del encuestado con respecto a la calidad educativa y el mayor problema de la escuela y la localidad.

CUADRO 6  
ANALISIS DE LA ENCUESTA.

LOCALIDAD	ESTAMENTO	MAYOR APOORTE FRENTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACION	MAYOR PROBLEMA DE LA LOCALIDAD	MAYOR PROBLEMA DE LA ESCUELA
CHAPINERO (02)	DOCENTES	Enseñar bien 30% Capacitarse 20%	Inseguridad 28%	Falta espacio para la recreación 35%
	PADRES	Participar más en la actividad escolar	Inseguridad 40%	Falta de colaboración 62%
	ALUMNOS	Estudiar más	Inseguridad 36%	Falta de espacio para la recreación 36%

Continua ...

LOCALIDAD	ESTAMENTO	MAYOR APORTE FRENTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACION	MAYOR PROBLEMA DE LA LOCALIDAD	MAYOR PROBLEMA DE LA ESCUELA
SAN CRISTOBAL (04)	DOCENTES	Actualizarse 34% Capacitarse	Inseguridad 55%	- Falta de material educativo 48% - Deficientes instalaciones - Carencia de espacios de recreación 20%
	PADRES	Participar más en las actividades de la escuela 36%	Inseguridad 44% Droga	- Deficientes instalaciones 42% - Falta de material educativo 17%
	ALUMNOS	Estudiar más 38%	Inseguridad 36%	- Deficientes instalaciones 43% - Falta de material educativo 28%
TUNJUELITO (06)	DOCENTES	Actualizarse 23% Capacitarse 14% Concientizarse de su rol 24%	Inseguridad 55%	- Carencia de material educativo 28% - Deficientes instalaciones 19% - Falta de espacios de recreación 55%
	PADRES	Participar más en las actividades de la escuela 29%	Inseguridad 40%	- Deficientes instalaciones - Carencia de material didáctico
	ALUMNOS	Estudiar más 54%	Inseguridad 40%	- Carencia de material didáctico - Deficientes instalaciones - Falta de espacios de recreación

Continua ...

LOCALIDAD	ESTAMENTO	MAYOR APORTE FRENTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACION	MAYOR PROBLEMA DE LA LOCALIDAD	MAYOR PROBLEMA DE LA ESCUELA
SUBA (11)	DOCENTES	Actualización 21%	Inseguridad Falta de solidaridad	- Carencia de material didáctico 30% - Deficientes instalaciones 24% - Falta de espacios para la recreación y el deporte.
	PADRES	Participar más en las actividades de la escuela 30%	Inseguridad	- Instalaciones deficientes - Carencia de material didáctico 30%
	ALUMNOS	Estudiar más 63%	Inseguridad	- Instalaciones deficientes - Dificultad para relacionarse con los estamentos directivos
LA CANDELARIA (17)	DOCENTES	Actualización y capacitación 39%	Inseguridad 37%	- Bajo nivel académico 33%
	PADRES	Participar más en las actividades escolares	Inseguridad 42%	- Instalaciones deficientes 21%
	ALUMNOS	Estudiar más	Inseguridad 35%	- Instalaciones deficientes
CIUDAD BOLIBAR (19)	DOCENTES	Actualización y capacitación 48%	Inseguridad 54%	- Carencia de material didáctico 35% - Instalaciones deficientes 29%
	PADRES	Participar más en las actividades escolares 30% Atender más a su hijo	Inseguridad 54%	- Instalaciones deficientes 21% - Bajo nivel académico 21%
	ALUMNOS	Estudiar más 35% Colaborar más en la escuela 31%	Inseguridad	- Instalaciones deficientes 29% - Inseguridad 24% - Carencia de espacios de recreación 20%

Continua ...

LOCALIDAD	ESTAMENTO	MAYOR APORTE FRENTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACION	MAYOR PROBLEMA DE LA LOCALIDAD	MAYOR PROBLEMA DE LA ESCUELA
ENGATIVA (10)	DOCENTES	Enseñar bien 23% Capacitarse 30%	Inseguridad 43%	- Deficientes instalaciones 35% - Carencia de material didáctico 26%
	PADRES	Participar en las actividades de la escuela	Inseguridad 48%	- Instalaciones deficientes 44% - Carencia de material didáctico 17%
	ALUMNOS	Estudiar más	Inseguridad 30% Droga y vicio 17%	- Instalaciones deficientes - Carencia de material didáctico

### 2.1.2 Talleres de Diagnóstico Participativo.

La identificación de los actores que intervienen en el proceso educativo cubrió el acceso a bases de datos<sup>[39]</sup> que muestran cuáles sectores, además de los tradicionales, participan en la definición de los procesos educativos locales.

Estos sectores fueron los siguientes: Juntas administradoras locales, alcaldes locales, supervisores, directivos docentes, cuerpo magistral, funcionarios de la DIE, padres de familia y alumnos. Este proceso de identificación llegó hasta situar nombres, direcciones y establecimientos por localidades; además se realizaron reuniones puntuales con estos grupos que contribuyeron a identificar nuevos sectores influyentes. (Ver anexo No. 2).

Para los talleres se seleccionaron los actores según tuvieran conocimiento sobre la problemática educativa de la localidad y

39

Bases de Datos de la Cámara de Comercio. Secretaría de Educación, Depto. de Planeación Distrital. DANE. ICFES.

por la capacidad de intervención en procesos educativos. En este sentido no se trató de una convocatoria indiscriminada.

Los procesos de participación que abrieron las juntas administradoras locales tienen distinto grado de desarrollo en las localidades estudiadas. Los talleres permitieron detectar niveles diferentes de participación de la comunidad educativa, y más aún, rivalidades entre los actores convocados. Esta situación llevó a complementar los talleres con estrategias alternativas tales como entrevistas focalizadas a partir de las variables asociadas a la calidad de la educación.

A diferencia de la encuesta, los talleres permiten sopesar de manera más compleja tanto la problemática como sus prioridades. En este punto hay que señalar que no siempre, ni en el orden de la problemática, ni en el orden de las jerarquías, los factores tienen la misma densidad. Sin embargo se pudo visualizar cuáles son los elementos homogéneos y constantes de la problemática educativa local y los elementos específicos.

Un consolidado que recoge de manera organizada el cuadro de las prioridades educativas de los 8 talleres es la siguiente:

**CUADRO No. 7**  
**PRIORIDADES EDUCATIVAS**

PRIORIDADES LOCALIDAD	CALIDAD	COBERTURA	ADMINISTRACION	FINANCIACION	OTROS EXTRA-ESCOLARES
CHAPINERO (2)					
SAN CRISTOBAL (4)	47% (1)				45% (2)
TUNJUELITO (6)	66% (1)				26% (2)
ENGATIVA (10)	71% (1)				57% (2)
SUBA (11)	65% (1)	29% (2)	No aparece	33% (4)	55% (3)
LA CANDELARIA (17)	40% (2)	30% (3)			58% (1) Drogadicción violencia
CIUDAD BOLIVAR (19)	35% (3)	60% (2)			70% (1) Marginalidad y pobreza

A. La Calidad de la Educación se constituye en la primera prioridad que se pudo establecer llegando a constituir el 60% de la opinión recogida.

Si bien es cierto que en los últimos 20 años la expansión educativa en Bogotá se ha sostenido con algunos vaivenes positivos o negativos en el nivel primario y el acceso a la educación secundaria se amplió hacia nuevos sectores de la población, por otra parte se han intensificado las deficiencias

en la calidad de los procesos educativos.

El acelerado y desordenado crecimiento horizontal y vertical que terminan conformando circuitos escolares segmentados<sup>[40]</sup> ha dado como resultado un alto grado de desnivel académico y pedagógico en el proceso de enseñanza, especialmente en lo que tiene que ver con el dominio de la lengua materna, en la escasa capacidad de construcción de procesos de pensamiento para el nivel básico y en la insuficiencia en materia de conocimiento educación secundaria.

La prioridad en materia de calidad de la enseñanza está asociada a los siguientes aspectos:

- Falta de una educación comprensiva que significa: educación memorística, no analítica, donde prima como factor de enseñanza la edad y no los procesos del conocimiento.
- Excesiva masificación de la educación que generaliza contenidos reduciéndolos además a aprendizajes mínimos y currículos rígidos.
- Unidimensionalidad del maestro que está asociada a procesos rutinarios, sin salirse del lenguaje oral, la tiza y el tablero, carencia de consulta de diversas fuentes y medios para acceder al conocimiento y por lo tanto atadura incondicional al texto "sin cuestionar, ni comprender la información que transmite mecánicamente a los alumnos . Además es desarticulada de la realidad

---

<sup>40</sup> CEPAL UNESCO. Educación y Conocimiento. p. 7.

- Falta dinero para invertir en la dotación de bibliotecas y laboratorio.
- Falta dotación para realizar actividades deportivas.
- Existe deficiencia en cuanto al número de sanitarios por plantel educativo.
- No existe aseo conveniente en las instalaciones sanitarias lo cual lleva a la proliferación de ratas unida al deficiente sistema de recolección de basuras.

## 2.2 ACCIONES PROPUESTAS.

De entrada es necesario establecer las diferencias que las propuestas aquí esbozadas establecen con posiciones paternalistas, con la falsa idea de descentralización distanciándose también de la política de privatización del servicio educativo y del pragmatismo que reduce lo educativo a lo instrumental y a lo económico.

Se hace necesario desmontar la idea de la presentación de un paquete de soluciones que no tienen relación con la comunidad, que no compromete a los actores en su ejercicio, que la convoca sólo para legitimar procesos y que la desvincula de las complejidades de la vida en la ciudad.

Por el contrario, es preciso poner en marcha un debate donde puedan colocarse en diálogo las distintas fuerzas y las diversas alternativas.

En general los 8 talleres realizados y la aplicación de la encuesta nos permite captar la resistencia generalizada de las comunidades a los diagnósticos.

El sentir más común entre las comunidades y los educadores es que la problemática de la capital está sobrediagnosticada expresándose una fatiga y en muchos casos un rechazo a la realización de nuevos diagnósticos. Para la gran mayoría de la población, la problemática es de tales proporciones y en unos casos tan evidente que lo que se requiere es priorizar y emprender acciones que se dirijan a solucionar ciertos aspectos materiales que impiden el enfrentar problemas de más hondo calado. En algunos sectores, existe la idea, fundada en experiencias anteriores, de que nuevos estudios diagnósticos lo único que buscan es apropiarse de lo que ya saben las comunidades para beneficio de instituciones y personas, las cuales no van a adelantar acciones que favorezcan a los sectores involucrados, ni siquiera a devolver los resultados de la información recolectada ni el curso tomado por ella.

#### 2.2.1 Acciones Para el Mejoramiento de la Calidad.

El estudio anterior<sup>[42]</sup> definió como variables que afectaban la calidad de la educación la reducción de la enseñanza de aprendizajes mínimos, la disminución de la jornada escolar, el abandono de la profesión por parte de los docentes más calificados, la deficiencia en los procesos de capacitación y profesionalización de los docentes, el desfase entre los procesos de aprendizaje en la escuela y los de pensamiento y

---

<sup>42</sup> MISION BOGOTA SIGLO XXI. Un estudio de Prospectiva Urbana. Educación. 1992. 219 p.

conocimiento que se generan socialmente, la insuficiencia en los procesos de innovación pedagógica y la consolidación de un sistema dual de educación: oficial y privada.

Sobre la base de la problemática analizada y dentro del marco de las orientaciones planteadas es necesario definir un conjunto de políticas y acciones concretas para implementar las estrategias propuestas.

Es necesario redefinir el concepto de calidad de la educación en orden de colocar el acento en aquellos ámbitos pedagógicos que lo constituyen en término de función del saber, tiempo del aprendizaje, uso de metodologías flexibles, etc y colocar en segundo plano los factores resultantes y externos al proceso que sólo acentúan el rendimiento y el logro en términos cuantitativos.

Estas acciones se han agrupado en los siguientes ámbitos:

A. Definición y consolidación de la Educación Básica de 9 grados en todos los centros educativos de la ciudad y específicamente en los planteles oficiales.

Esta política que recoge el mandato establecido en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y en el proyecto de ley general de educación que cursa en el Congreso debe realizarse mediante el diseño de una agenda que establezca entre otros aspectos: Los ejes fundamentales respecto a los fines y concepción que la deben orientar, es decir los fundamentos para dotar a los individuos de los elementos básicos de la formación ciudadana: de saber, cultural, intelectual y ético que le permitan un ejercicio pleno de la ciudadanía y que lo habilite

para la vida en la ciudad. La agenda debe incluir además el análisis de costos en cuanto a construcción de planteles escolares y la escogencia de 1 o dos localidades donde se pueda poner en experimentación dicha acción.

B. En correspondencia con este propósito y como elemento decisivo para la consolidación de la educación básica es necesario el incremento gradual de la jornada escolar de acuerdo con los factores aquí analizados de pertinencia de las jornadas según ciertas condiciones y por supuesto acomodándose a las necesidades de la población ya que el sistema de la doble y la triple jornada ajusta y crea unos manejos del tiempo que no es fácil romper. En la Candelaria, por ejemplo, donde los niños trabajan en una jornada, será necesario realizar ajustes de tal modo que así no se implemente la jornada completa, ésta sea incrementada por lo menos en una hora.

C. También es conveniente apoyar institucionalmente los procesos de innovación experimentación pedagógica que son sin duda las vías más decisivas en la transformación del rol del maestro más allá del texto y de la burocratización de la enseñanza. Sólo un maestro que genere experimentación frente a su quehacer y que renueve métodos, sentidos y contenido de la enseñanza es un maestro que recupera la inteligencia del proceso pedagógico.

Frente a esas mismas variables las comunidades educativas de las 7 localidades expresaron las acciones, que a su juicio, debían ser prioritarias. Así, con respecto a la deficiencia en los procesos de capacitación y profesionalización de docentes se estableció como prioritario:

- Asignar mayores recursos para la investigación en pedagogía.
- Efectuar mayor divulgación de los eventos de capacitación.
- Enfatizar la función académica de los Comités Pedagógicos Zonales CPZ-.
- Vinculación de las instituciones de Educación Superior de la localidad a los procesos de capacitación como también al apoyo de la educación básica.
- Renovar las prácticas de capacitación docente.
- Financiar proyectos de innovación pedagógica.

Con respecto al abandono de la profesión por los docentes más calificados se propuso:

- Capacitar a las madres comunitarias especialmente en Ciudad Bolívar.
- Ofrecer mayor estabilidad a los docentes (Tunjuelito y San Cristóbal).
- Disminuir la proporción de alumnos por docente.
- Evaluar periódicamente la labor pedagógica del docente.
- Asignar mayores salarios a los docentes (Tunjuelito).

Para relacionar la educación con la formación que debe inculcarse para la vida se propuso:

- Educar con sentido ético.
- Enseñar a pensar.
- Cultivar la sensibilidad.
- Rescatar la cultura autóctona.
- Crear el Comité de Derechos Humanos (Ciudad Bolívar).

Con el fin de guardar relación entre los aprendizajes que ofrece la escuela y aquellos que se generan socialmente las comunidades estimaron como prioritario:

- Diseñar programas especiales que enfatizen la relación Escuela - Comunidad.
- Cambiar el enfoque de las escuelas de padres (Suba, Engativá y Tunjuelito)
- Hacer efectiva la diversificación de la educación.
- Hacer efectiva la dotación escolar a través de la Red Metropolitana de Bibliotecas Escolares.

### 2.2.2 Acciones Frente a la Cobertura Educativa.

Hay que reconocer que en el Distrito Capital se evidencia un desfase entre la tasa de cobertura del sector oficial y del privado. A este hecho se une la creciente privatización de la oferta en todos los niveles educativos. Las acciones enfatizadas como prioritarias y recogidas en los talleres fueron las siguientes:

- Ampliación de la cobertura oficial especialmente en el nivel preescolar en Ciudad Bolívar y Engativá:
- Aumentar el cubrimiento del ICBF y del DASB.
- Creación de Centros Educativos de Educación Básica retomando el modelo de los Complejos Educativos de Ciudad Bolívar con ajustes.
- Incrementación de la planta docente en las áreas artísticas y en la educación física.
- Aumentar la cobertura en todos los niveles educativos.
- Ofrecer educación gratuita y obligatoria tal como lo propone la Constitución.
- Creación de colegios distritales en la modalidad de educación técnica.

### 2.2.3 Acciones Prioritarias Relativas a la Financiación en el Distrito Capital.

A. Es necesario que se formule un Proyecto financiero que partiendo de los planteles escolares pueda concentrarse en las comisiones de educación de las JAL de acuerdo con los ajustes y las necesidades que determine la comunidad.

B. Se trataría de hacer un replantamiento del Plan de Apertura Educativa que impidiera el crecimiento descontrolado de la

educación privada popular y a la reorganización de la educación oficial, con el objeto de que ésta mejore su calidad, amplie su cobertura pero sobre todo cumpla el mandato constitucional de la educación básica de nueve años.

En la educación en el Distrito Capital puede observarse, tal como se analizó en el apartado 3.2.3, una creciente disminución de la inversión social del estado y del gasto público en educación. Con respecto a este hecho a comunidad juzga prioritario.

- Asignación de mayores recursos para la educación preescolar.
- Asignación de recursos para garantizar la infraestructura de las escuelas mediante fondos locales administrados por las comisiones de educación de las JAL.
- Exigencia ante las autoridades competentes en aras de obtener presupuestos suficientes, adecuados y oportunos.
- Descentralización del manejo presupuestal mediante asignación de ejecuciones a los padres y a los maestros (10% del presupuesto total).
- Financiación de la Educación Técnica mediante subsidios y becas en donde prime el sentido de la calidad educativa que ofrecen los planteles.
- Asignación de becas para estudiantes de bajos recursos.

2.2.4 Acciones Prioritarias Relativas a la Administración.

A. Descentralización de la administración de ciertos aspectos de la dotación y gastos generales mantenimiento, adecuación de las instalaciones, además de la dotación de los elementos de uso regular para el ejercicio de la enseñanza, a través del manejo de cajas menores. Debe excluirse de aquí el manejo de nuevas construcciones (gasto de inversión).

B. Que se realice una planificación por parte de los supervisores que contemple por año y mínimo por semestre, las novedades del personal docente y administrativo. En el caso de los imprevistos (accidentalidad, morbilidad o mortalidad) se prevean mecanismos de reemplazo efectivos con ayuda de soluciones transitorias o que la dirección de la escuela, en unos casos, pueda asumir las labores de enseñanza transitoriamente.

C. La descentralización necesita incluir mecanismos de participación comunitaria y mayor autonomía para las decisiones a través de las JAL.

D. Las comisiones de educación constituidas dentro de las JAL deben reorientarse para que reúnan, no sólo a ediles, delegados, sino a maestros, delegados de los padres de familia y sea la primera instancia de administración de la educación en la localidad.

La carencia de un proyecto educativo que fije y oriente las acciones de la Secretaría de Educación han llevado a una diferenciación entre los regímenes privado y público En

consecuencia, la comunidad propone:

- Unificar los criterios que rigen la educación pública y la educación privada (Engativá).
- Unificar los currículos para la educación privada y la educación oficial (Engativá).
- Desarrollar planes educativos con estrategias de Planeación Participativa.
- Mayor participación de los docentes en el establecimiento de políticas educativas.
- Establecer una sola asociación de padres de familia así existan diferentes jornadas en un establecimiento.
- Elegir popularmente los rectores de los colegios.
- Establecer el servicio social obligatorio para las carreras de pedagogía.
- Vincular al sector productivo a la educación básica sobre todo en poblaciones de alto riesgo (drogadicción en La Candelaria y deserción escolar en ciudad Bolívar).
- Establecer tarifas diferenciales para el transporte de los estudiantes.
- Establecer jornadas de autoconstrucción con el fin de mantener las instalaciones escolares en buen estado.

**2.2.5 Acciones concretas Frente a la Innovación.**

Con respecto a la problemática educativa identificada en el Distrito Capital, las innovaciones apuntan estrategias relacionadas con los siguientes aspectos:

**Frente a la marginalidad educativa** el proyecto de la Concordia recupera el saber de los sectores populares.

**Frente a la desarticulación entre las jornadas educativas** el proyecto de la Concordia aglutina alrededor de una propuesta pedagógica unificada la administración y los estudiantes de tres jornadas educativas.

**Frente a la autonomía del maestro** el proyecto desarrollado por docentes de la DIE vinculados a diversas escuelas de SUBA, recupera su experiencia y conocimiento mediante la innovación en materiales educativos para el área de sociales.

En otro sentido, la tertulia pedagógica de la zona 4E de San Cristóbal agrupa a docentes que quieren reflexionar sobre su práctica a la vez que diseñar y proponer nuevas alternativas pedagógicas.

**Frente a la exclusión del sistema**, la escuela República de Bolivia habilita a discapacitados mentales para su desempeño laboral en la sociedad. Con otro enfoque y buscando la integración de las discapacidades de la edad evolutiva a los procesos de enseñanza formal, el programa PETREV cubre la escolaridad de niños con problemas en la localidad de Tunjuelito.

Frente a la violencia urbana el programa NEF enfatiza en las relaciones entre la escuela y la comunidad mediante un trabajo sistemático con las familias de los educandos.

Frente a la degradación del medio ambiente el proyecto escuela Paraíso Mirador de la localidad Ciudad Bolívar integra mediante seis subproyectos, aspectos referentes a la ecología, al agua potable con estrategias que favorecen la integración de jóvenes y de padres de familia

## BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, Jorge. "El transporte en Bogotá". En: Vivir en Bogotá. Ediciones Foro Nal. por Colombia, 1990. Pág. 89-110.

CALVO, Gloria. Las innovaciones en la educación básica. REDUC. Santiago. 1990.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Diagnósticos indicativos zonales. Santa Fé de Bogotá. 1992. 7 documentos. Mimeo

CEPAL - UNESCO - PNUD. Desarrollo y Educación en América Latina. Buenos Aires, Kapeluzs, 1987.

CEPAL - UNESCO. Educación y conocimiento. Eje de la formación productiva con equidad. Santiago, 1992. 269 pág.

CEPECS. Los maestros construimos futuro.

CINDE. Sistematización de los talleres en 7 localidades dadas para el estudio Mapa de Acciones Prioritarias. Santa Fé de Bogotá Enero 1993, 3 tomos.

COLASESORES. Evaluación del subprograma educativo de Ciudad Bolívar. Santa Fe de Bogotá. 1992. Mimeo.

COYUNTURA SOCIAL No. 5. Santa Fé de Bogotá. Fedesarrollo. Instituto SER. 1991.

COYUNTURA SOCIAL No. 6. Santa Fé de Bogotá. Fedesarrollo. Instituto SER Junio 1992.

DE CURREA Lugo, Victor. "Historia no oficial". En: Colombia hoy. No. 105 septiembre 92. Pág. 13-26.

DIAZ Escobar, Gustavo. "Ciudad Bolívar: deuda externa y presencia de organismos multilaterales de crédito". En: Vivir en Bogotá. Ediciones Foro por Colombia. Pág. 51 - 277.

ESCOBAR, Arturo. ¿Es posible una era del post-desarrollo? Pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales. Caracas, 1990 (Mimeo) sin paginar.

ESCOBAR de Andreis, Carlos. Estudio de caso: problemática de las organizaciones populares en Ciudad Bolívar" En: Vivir en Bogotá. Ediciones foro por Colombia. Pág. 281 - 333.

ESCOBAR, Diego. "Pobreza y distribución del ingreso". El futuro de la capital. Misión Bogotá Siglo XXI, Alcaldía de Bogotá, 1991. Pág. 108.

EFA 2000. Paris, UNESCO. No.8. Sep.92.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA. Vivir en Bogotá. Bogotá, Ediciones Foro Nacional, 1990. 333p.

----- . Bogotá 450 años: Retos y realidades.  
Bogotá. Ediciones Foro Nacional, FFEA. 1988. 379p.

GARCIA CANCLINI, Néstor. Las culturas híbridas. México,  
Editorial Grijalbo. 1990. 310 pág.

JARAMILLO, Samuel. "La estructura urbana y la vivienda en  
Bogotá". En: Vivir en Bogotá. Ediciones Foro por Colombia.  
Pág. 85.

LEWIS, Malcon, "Cultura y Cultura Escolar". En: Revista  
Colombiana de Educación No.14. Bogotá, CIUP, 1983.

MARTINEZ BOOM, Alberto. Construcción y puesta en marca de un  
mapa de acciones educativas prioritarias para Santa Fé de  
Bogotá. Misión Siglo XX. Fundación Antonio Restrepo Barco,  
1992. (Mimeo).

----- . Educación Básica ó Educación mínima?.  
En: Revista Arte y Conocimiento. No.16 - 17. Corporación  
Universitaria Iberoamericana. 1993.

----- . Reforma curricular y promoción  
automática. En: Revista Foro. No. 6. Bogotá. 1988.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Saber. Sistema nacional de  
evaluación de la calidad de la educación. Primeros resultados:  
matemáticas y lenguaje en la básica primaria. Santa Fé de  
Bogotá, 1992. 101p.

MISION BOGOTA SIGLO XXI. EL Futuro de la Capital. Un estudio de  
Prospectiva Urbana. Cultura. Santa Fé de Bogotá, 1992. 200p.

----- . EL Futuro de la Capital. Un estudio de  
Prospectiva Urbana. Descentralización y Participación  
Ciudadana. Santa Fé de Bogotá, 1992. 195p.

----- . EL Futuro de la Capital. Un estudio de  
Prospectiva Urbana. Educación. Santa Fé de Bogotá, 1992. 220p.

----- . EL Futuro de la Capital: Un estudio de  
Prospectiva Urbana. Recreación. Santa Fé de Bogotá, 1992.  
197p.

----- . EL Futuro de la Capital. Un estudio de  
Prospectiva Urbana. Vivienda. Santa Fé de Bogotá, 1992. 328p.

MUÑOZ, José "Las prácticas pedagógicas y sus relaciones de  
poder". En: Pedagogía, discurso y poder. Santa Fé de Bogotá,  
CORPRODIC. pp. 69-106.

PACHECHO Méndez, Teresa. Los procesos de innovación educativa.  
Su medición intitucional. En: Revista Latinoamericana de  
estudios educativos, México, CEE, Vol XXI Nos. 1 pág. 75-93.

TEDESCO, J.C.; PARRA, R. "Escuela y marginalidad urbana".  
En: Revista Colombiana de Educación . Santa Fé de Bogotá, CIUP.

RAMA, Germán. Educación, participación y estados de  
desarrollo. Buenos Aires, Kapelusz, 1987.

REPRESENTACIONES PREMIER. Estudio sobre la calidad de la  
educación en 7 localidades de Santa Fe de Bogotá. Santa Fe de  
Bogotá. 10 documentos. Mimeo .

ROCA, Martín. "la Capital de los inmigrantes". En: Colombia hoy No. 8. Dic. 92. Pág. 27-3.

RODRIGUEZ, Abel. "Programas de educación desarrollados por el Estado en Santafé de Bogotá. 1980 - 1990. Proyecto Grandes Ciudades en América Latina. Bogotá, 1992. 45 págs. 8 cuadros.

ROJAS, Manuel. "Promoción automática y fracaso escolar en Colombia" En: Revista Colombiana de Educación No.25. Santa Fé de Bogotá, CIUP, 1992. pág. 73-95.

SCHIEFELBEIN, R.; HEIKKINEN. "Colombia: acceso, permanencia, repetición y eficiencia en la educación básica". En: Revista Colombiana de Educación No. 24. Santa Fé de Bogotá, CIUP, 1992. Pág. 34-56.

REPORTE CARNEGIE. junio 21, 1986. Education Work. Hyatts Ville. En: Educación y Pedagogía No. 6. Pág. 99-141.

VIVIESCAS, Fernando. Urbanización y Ciudad en Colombia. Bogotá. Bogotá. Ediciones Foro Nacional. 1989. 280p.

## ANEXO 1

PROYECTO PARA LA CONSTRUCCION Y PUESTA EN MARCHA DE UN MAPA  
DE ACCIONES EDUCATIVAS PRIORITARIAS PARA SANTA FE DE BOGOTA  
(Presentado a la Fundación Antonio Restrepo Barco)

## LA EDUCACION COMO PATRIMONIO DE LA CIUDAD

## 1. RESUMEN DEL PROYECTO

La Misión Bogotá Siglo XXI elaboró en el segundo semestre de 1991 un estudio sobre la realidad educativa de Santa Fé de Bogotá. El informe final denominado "LA EDUCACION COMO PATRIMONIO DE LA CIUDAD" identifica y precisa los grandes problemas que constituyen el cuadro de la crisis educativa en los aspectos económico, administrativo, pedagógico y cultural.

Desde este marco de referencia la Misión se propone elaborar un **Mapa de Acciones Educativas Prioritarias** que permita la ejecución de un proyecto de innovación pedagógica y administrativa de la educación en los niveles preescolar, primaria y básica secundaria y media vocacional de Santa Fé de Bogotá. La característica principal de este Mapa será la diferenciación de las acciones según las particularidades de cada localidad.

Este proyecto aportará a la ciudadanía y a la administración distrital un nuevo criterio de lo público que permitirá asumir la educación como PATRIMONIO DE LA CIUDAD, desencadenando opinión pública sobre la educación y generando un conjunto de acciones para el mejoramiento de la misma en la ciudad.

Dicho Mapa de Acciones estará constituido por cinco grandes componentes:

**A. Ampliación y profundización del estudio.**

Consiste en el perfeccionamiento de la información empírica para constatar la problemática específica de cada una de las localidades objeto del Mapa y precisar las propuestas posibles en los campos de calidad, base estadística, nuevas tecnologías, financiación, gestión e investigación futura.

**B. Sensibilización a las autoridades y a los distintos sectores de la comunidad educativa.**

Se busca generar un reconocimiento en los distintos sectores de la sociedad civil y del Estado sobre la problemática educativa de la ciudad. Allí se tendrán en cuenta las diversas opiniones, intereses y expectativas de los estamentos gubernamentales, de las instituciones del sector privado, de los alumnos, maestros y padres de familia.

**C. Concertación con sectores que representan intereses diferentes.**

Se generará un debate abierto entre los sectores que representan las diversas fuerzas políticas, sociales e

ideológicas existentes en el ámbito educativo. En él se concretarán las múltiples acciones que deben hacer viable y factible la transformación y mejoramiento de la educación en el Distrito Capital de acuerdo a la priorización de los problemas.

#### D. Propuestas de innovación y experimentación.

Se trata de apoyar experiencias novedosas en marcha o de poner en movimiento otras que vayan surgiendo de las actividades propuestas por el proyecto. Con ellas se construirá una red de intercambios en la que se decantarán los aportes que se hagan mutuamente.

#### E. Evaluación del programa.

Se creará un sistema de monitoreo permanente del trabajo que se vaya adelantando en cada zona y se irá revisando la estrategia metodológica y evaluando el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Se elaborará una metodología de evaluación que sirva como modelo para utilizarlo en el desarrollo de otros programas.

## 2. OBJETIVO GENERAL

Construir un Mapa de Acciones Educativas Prioritarias a través de un proceso de consulta, concertación e innovación que oriente la reestructuración de este sector de acuerdo al nuevo orden político, social y cultural de Santa Fe de Bogotá.

**3. PRINCIPALES EFECTOS SOCIALES O RESULTADOS ESPERADOS DEL PROYECTO.**

- A. Elaboración del Mapa de Acciones Educativas Prioritarias en el que se visualice la ubicación espacio-temporal de la problemática y de las acciones prioritarias de la educación en la ciudad.
- B. Generará en la opinión pública un mayor nivel de conciencia y participación en la gestión pedagógica y administrativa de la educación, de tal manera que ésta se legitime como patrimonio de la ciudad.
- C. Se hará posible la administración pública de la educación a través de planes de mediano y largo plazo.
- D. Se responderá a los nuevos retos del saber y a las nuevas condiciones políticas, económicas y culturales de Santa Fé de Bogotá.
- E. El modelo de acciones será aplicable en otras zonas de la ciudad no contempladas en el proyecto.

**4. ANTECEDENTES**

La Misión Bogotá Siglo XXI inició un estudio denominado LA EDUCACION COMO PATRIMONIO DE LA CIUDAD, con el propósito fundamental de ubicar un conjunto de elementos, que dieran cuenta de la problemática de la educación en Santa Fe de Bogotá; el estudio cubrió tres grandes fases que se resumen en los cuadros No. 1, 2 y 3.

Sin embargo este estudio dá una visión de la problemática educativa de forma global; la cual permite fijar estrategias, recomendaciones y proyecciones dirigidas a los organismos estatales del Distrito para la toma de decisiones.

Evidentemente el estudio solamente zonificó la oferta educativa sin tener en cuenta la problemática de acuerdo a la especificidad de las distintas localidades en que está dividido el Distrito Capital. El análisis no incluyó la participación de la comunidad educativa en la identificación de la situación del sector; por lo tanto no se ha logrado un proceso de sensibilización que le permita a la comunidad hacer frente a los retos educativos y a la identificación de situaciones específicas, así mismo tampoco se ha logrado un consenso entre los diversos actores que permita priorizar los problemas y las alternativas de solución.

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS

- A. Profundizar en la evaluación de la problemática educativa de Santa Fe de Bogotá.
- B. Espacializar la problemática de los diferentes sectores y niveles de la educación por zonas específicas.
- C. Identificar distintas alternativas de desarrollo educativo, para dar respuesta a los problemas detectados de acuerdo a las particularidades zonales.
- E. Impulsar la búsqueda de consensos en torno a los objetivos de desarrollo educativo; involucrando y comprometiendo a las comunidades locales.

- F. Ubicar y fortalecer experiencias de innovación educativa en zonas e instituciones escolares que puedan servir de modelo para extender y ampliar su cobertura.
- G. Elaborar un modelo de seguimiento y evaluación de procesos educativos a partir del cual se pueda verificar de manera permanente la efectividad de los mismos.

#### METODOLOGIA

Los principios metodológicos que orientarán esta propuesta son los siguientes:

- A. La participación directa de las diversas instituciones o sectores de la educación y la comunidad que se involucren en el proyecto. Esta se logrará a partir del momento en que se plantee con ellos la discusión acerca de los problemas y alternativas concretas que se propongan para la educación. El criterio que orienta este principio, se basa en la construcción colectiva de las propuestas identificadas como viables para solucionar cada problema.
- B. La necesidad de reconocer siempre la especificidad y la diferencia en los problemas y alternativas, según sea el sector o la institución con la que se trabaje. Este principio es el que sirve de sustento y le da sentido al criterio de zonificación con el cual se construirá el Mapa de Acciones para la implementación de proyectos de innovación y mejoramiento de la educación en el D.C.

Para la elaboración del Mapa de Acciones, utilizaremos

diferentes estrategias metodológicas en cada uno de los componentes del estudio:

- A. Levantamiento de información primaria en la que se utilizarán dos instrumentos: encuestas y entrevistas semiestructuradas, la aplicación de estos dos instrumentos se basa en una muestra representativa.
- B. Realización de foros y talleres con funcionarios de la administración y la comunidad educativa, para los componentes 2, 3 y 4 del Mapa de Acciones.

Los foros se realizarán en las localidades escogidas por el proyecto con la participación de directivos, docentes, alumnos y líderes comunitarios mediante el siguiente procedimiento:

- A. Presentación del resumen ejecutivo de la problemática educativa.

Además de este se incluyen los términos de referencia por cada grupo de actores sociales, que le permitan identificar desde su perspectiva las necesidades sentidas.

- B. Presentación de la problemática por cada grupo de actores.
- C. Jerarquización de problemas por grupos de actores e identificación de aquellos que afecten significativamente a la educación.

- D. Trabajo de concertación y negociación con los grupos de actores.
- E. Análisis de la información resultante de los foros.
- F. Difusión de la información para el proceso de retroalimentación.

Además se realizarán talleres de expertos con la comunidad académica que trabaja en educación, para validar y afinar el estudio.

Diseño metodológico para la evaluación y seguimiento de programas:

- Identificación de programas en los que se pretende valorar las debilidades y fortalezas de los mismos y verificar el cumplimiento de los objetivos trazados.
- Confrontar los medios con respecto a los fines, para valorar si los programas y los métodos pedagógicos son los adecuados para alcanzar los objetivos propuestos por el programa.

**ANEXO No. 2**  
**TALLERES DE DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO**  
**(Realizado por EL CINDE)**

El estudio previó ejecutar ocho Talleres de Diagnóstico Participativo en los cuales se involucrara a representantes de la comunidad educativa de todos los sectores, de todos los niveles y de las 7 localidades previstos originalmente. Con respecto a los logros alcanzados y la metodología empleada para obtenerlos puede señalarse:

**A. LOGRO DE OBJETIVOS:**

1. Suscitar un proceso de sensibilización de las autoridades (estamentos gubernamentales) y de los distintos sectores de la comunidad educativa (instituciones del sector privado y público; maestros, alumnos y padres de familia).

Este objetivo se cumplió de manera significativa. Se realizaron reuniones con el Secretario de Educación del distrito logrando que se involucrara en el proceso y apoyara la realización de la Fundación Corona, la Fundación Restrepo Barco y el equipo CINDE, en la cual se informó acerca del estudio realizado por la Misión y se sensibilizó acerca del valor del Mapa Educativo que está realizando.

También se logró que proporcionara nombres de funcionarios de diferentes dependencias los cuales facilitaron el mismo. a nivel de la Jefatura de la división de Padres de Familia y de su equipo se logró ganar gran interés hacia el estudio. Esta división nos proporcionó acceso a la Base de datos que levantó el DANE con todos los planteles educativos de la ciudad. Dentro de esta División, también se involucró la encargada de las Asociaciones de Padres de Familia del Distrito, quien sugirió con cuáles de ellas podría ser más productivo el trabajo en cada localidad.

Igualmente se logró que de los diferentes niveles y sectores se involucraran personas claves en los Talleres y además estrategias previstas. A nivel de las localidades se logró despertar gran interés en algunos Alcaldes Menores, particularmente en San Cristóbal, así como en la mayoría de las Juntas Administradoras Locales, especialmente con los Comités de Educación de las de Engativá, San Cristóbal - pese a los conflictos que tiene con la respectiva Alcaldía-, Ciudad Bolívar, La candelaria y Suba.

Con la DIE-CEP se logró sensibilización a través de los docentes en comisión en cada una de las localidades lo mismo que con el responsable de la DIE.

2. Involucrar en el análisis de la problemática a la comunidad educativa que sea representativa de los diferentes sectores, niveles y localidades específicas.

Se logró un contacto muy significativo con algunos docentes de los diferentes niveles, de planteles privados y públicos y con directores, a pesar de la duración prevista para el estudio y

de las dificultades y época para surealización.

También hubo una significativa participación del poderes comunitarios, representantes de Juntas de Acción Comunal, miembros de las JAL, ex-alcaldes menores y grupos ambientales.

La participación de alumnos de diferentes edades, niveles y vinculados a planteles privados y oficiales fue muy enriquecedora.

Hubo contactos importantes con algunos Supervisores, aunque pese a múltiples esfuerzos, no se logró contacto con su Director.

3. Identificar, distintas alternativas -modalidades- de desarrollo educativo, que responden a los problemas planteados e identificados por cada zona en particular, así como innovaciones educativas con el potencial de servir de modelo para extender y ampliar cobertura.

En cada localidad se identificó por lo menos una experiencia, excepto Chapinero. Estas experiencias responden a diferentes problemas y cuya identificación se hizo en el respectivo acápite.

4. Sistematizar la información recolectada en los procesos anteriores.

Este objetivo está cumplido según se puede constatar en los apartados siguientes y en los anexos incluidos al final del texto.

**B. FUNDAMENTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO.**

La metodología desarrollada tanto en la preparación como en el desarrollo de los talleres tuvo en cuenta para su operacionalización de los Principios Pedagógicos del "Modelo Educativo que Responde a las Necesidades de los Educandos" y el "Sistema Flexible de Aprendizaje", desarrollados e implementados por el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE en todos sus proyectos. Estas propuestas constan de un conjunto de principios pedagógicos y de implementación que buscan que cada actividad responda a las necesidades de los participantes en vez de colocar a éstos en la condición de tener que responder a las exigencias previstas por el modelo en cuestión.

A modo de ilustración, podríamos señalar que ella permitió que con el estudio se buscara responder a la situación particular de cada sitio, sin insistir como objetivo principal en el planteamiento original que llevaba el equipo. Por ello, en consenso con la Misión, se presentaron los talleres no sólo como talleres de diagnóstico, sino orientados a la priorización, que fue el objetivo de los participantes, los cuales expresaban que más diagnósticos eran innecesarios pues ellos ya los tenían.

Fue en torno a éste interés de priorizar problemas y soluciones que se logró que se problematizaran las situaciones, brindando así la información que está consignada en el capítulo correspondiente.

Hacer el estudio y manejar las situaciones imprevistas implicó que un criterio básico fuese la flexibilidad para adecuar el

desarrollo de la propuesta que estaba viviendo cada estamento, cada nivel ó cada institución; y, tratar de que las acciones realizadas se incorporaran a los procesos que cada uno estaba adelantando, en función de ellos mismos y no sólo del interés que motivaba al equipo CINDE para realizar el estudio.

De esta manera se logró aplicar el principio autotélico, en cuanto que las personas, organizaciones e instituciones vinculadas: lo hicieron más que por presiones de niveles superiores, por el interés que se logró crear en las acciones del estudio al adecuar éstas a las expectativas y necesidades de los propios procesos de los involucrados.

Se aplicó también el principio reflexivo en cuanto se logró crear espacios que condujeran a superar desconfianzas con el tipo de estudio dado que para algunos aparecían como algo oficial o como la posibilidad de que se continuaran haciendo promesas que nunca se cumplirían. Esta situación facilitó clarificar para unos las inquietudes con respecto a porqué fundaciones privadas apoyan este tipo de estudios, y para otros, el tipo de estrategia que pueden seguir para tener acceso a posibles financiamientos de este tipo, para sus proyectos.

Un logro muy importante de estos principios metodológicos es que el proceso también permitió superar contradicciones, desconfianza y desconocimientos mutuos existentes entre los sectores y niveles que se involucraron.

La reflexión condujo a generar un gran interés por los resultados del trabajo y crearon condiciones muy propicias para viabilizar el desarrollo de las propuestas que se adopten.

Para lograrlo es indispensable que se devuelva la información a los sectores involucrados y que se muestre la relación existente entre las propuestas que se formulen y los análisis hechos en los Talleres. Por tanto, son muy importantes actividades como la de facilitar encuentros de la comunidad educativa para intercambiar logros y dificultades de las experiencias innovadoras que ya están en marcha y que permitan identificar alternativas para que instituciones y fundaciones apoyen sus esfuerzos a través de acceso a recursos y, muy especialmente a capacitación.

Con respecto al principio de relevancia se logró pese a las dificultades enumeradas, al momento en que se desarrollaron las estrategias previstas y los talleres y a la duración de éstos-, diseñar guías y ejercicios que, atendiendo la estructuración de la información que se buscaba por variables, permitieron que pudieran ser manejadas tan general ó específicamente como las condiciones y el interés del participante lo permitieran. Estas guías y ejercicios pueden ser consultadas en el anexo.

### C. EL DESARROLLO DE LOS TALLERES.

Para la metodología desarrollada en el presente estudio, un punto vital fue el concebir las estrategias utilizadas previamente a los talleres como una parte integral del proceso global del estudio. De esta manera, cada taller se inició con las estrategias previas de sensibilización de la visión de cada nivel y sector según la localidad.

Los talleres propiamente dichos, contaron con un primer momento de integración y conocimiento básico entre los participantes; un

segundo momento de información sobre el estudio y la propuesta de la Misión, seguido de una fase de elaboración de la problemática, de priorización y de identificación de alternativas.

Estos momentos combinaron estrategia que propiciaron la reflexión individual de los participantes y con las reflexiones grupales para integrar la perspectiva de los diferentes tipos de participantes sobre el mismo problema.

Las anteriores estrategias implementadas permitieron lograr los objetivos propuestos por el estudio al lograr que los actores de la comunidad educativa, en el proceso de convocatoria unos, de consulta otros y de su participación en el taller se fueran apropiando de la propuesta de la misión en el sentido de contar con un Mapa de acciones educativas prioritarias para la ciudad.

ANEXO No. 3  
APLICACION DE LA ENCUESTA.

**INTRODUCCION.**

El Proyecto MAPA DE ACCIONES EDUCATIVAS PRIORITARIAS PARA EL DISTRITO CAPITAL incluyó dentro de sus estrategias de investigación el diseño, aplicación, tabulación e interpretación de una ENCUESTA orientada a conocer la opinión de alumnos, padres, maestros y directivos vinculados a establecimientos educativos tanto oficiales como privados, de las siete localidades objeto de estudio, alrededor de diversos factores que evalúan la calidad de la educación, específicamente en los procesos al interior de la institución educativa.

**OBJETIVO.**

Caracterizar la opinión sobre la calidad de la educación en cada localidad evidenciando sus particularidades.

**METODO.**

**DETERMINACION DE LA MUESTRA**

se tomaron 1300 personas, representativas estadísticamente de los grupos de:

1.1	Alumnos	656	50.5%
1.2	Educadores	327	25.2%
1.3	Directivos educativos	56	4.3%
1.4	Padres de familia	261	20.1%
2.	<b>LOCALIDADES</b>		
2.1	Chapinero	91	7%
2.2	San Cristóbal	196	15.1%
2.3	Tunjuelito	148	11.4%
2.4	Engativá	358	27.5%
2.5	Suba	261	20.1%
2.6	Candelaria	42	3.2%
2.7	Ciudad Bolívar	204	15.7%
3.	<b>SEXO</b>		
3.1	Hombres	497	40.3%
3.2	Mujeres	737	59.7%
4.	<b>NATURALEZA DEL PLANTEL</b>		
4.1	Oficial	542	41.7%
4.2	Privado	758	58.3%
5.	<b>GENERO DEL PLANTEL</b>		
5.1	Masculino	47	3.6%
5.2	Femenino	72	5.5%
5.3	Mixto	1181	90.8%

## 6. JORNADA

6.1	Mañana	527	40.5%
6.2	Tarde	446	34.3%
6.3	Completa	327	25.2%

## 7. TIPO DE CONTRATO LABORAL - MAESTROS

7.1	Temporales	88	24.2%
7.2	Nómina	161	44.2%
7.3	Comisión	42	11.5%
7.4	Contrato	68	18.7%
7.5	Otros	5	1.4%
7.6	No contestaron	63	19.2%

Para la determinación de la muestra se tomaron como insumos los datos de población de las localidades extractados de un informe de la Cámara de Comercio de Bogotá y los datos correspondientes al número de establecimientos educativos, tanto privados como oficiales de cada localidad, para 1992, consignados en un listado elaborado por la Secretaría de Educación del Distrito.

De esta forma se determinaron los porcentajes correspondientes a cada localidad, respecto del total, tomando en cuenta: a) el tipo educativo: preescolar, primaria, secundaria (bachillerato y media vocacional) y c) los cuatro estamentos a ser encuestados: padres, maestros, directivos y alumnos.

En las localidades de Chapinero y la Candelaria, los establecimientos educativos oficiales no alcanzan a ser representativos, ante la cantidad de colegios privados, razón por la cual no quedaron incluidos en la muestra.

**INSTRUMENTO.**

La encuesta consistió en un cuestionario de opinión. Este se tituló: ESTUDIO SOBRE PROBLEMAS DE LA EDUCACION. Consistió en 146 ítems, 142 de tipo cerrado, la gran mayoría para ser respondidas con SI o NO; y 4 preguntas de tipo abierto.

Para la elaboración de los ítems se consideraron aspectos relativos a la calidad de la educación en términos de qué se enseña en la escuela, cómo se enseña, cómo es el ambiente de aprendizaje, cómo es la planta física, el para qué de la educación, cómo es la participación al interior de a escuela y la vinculación de la escuela con la comunidad; y cómo es la administración escolar.

Se diseñaron tres formatos, uno dirigido a alumnos, otro a padres de familia y otro a docentes, este último orientado a maestros y directivos de establecimientos educativos.

**PROCEDIMIENTO.**

Una vez seleccionada la muestra y modificado y aprobado el cuestionario por los directores del Proyecto Mapa Educativo, se procedió a realizar el entrenamiento a los encuestadores sobre cómo llevar a cabo el proceso de recolección de información. Se distribuyó la muestra por localidades, seleccionando al azar los establecimientos educativos de acuerdo con los requerimientos de la distribución muestral. Dado que el listado de establecimientos contenía dirección, ésta sirvió para que los encuestadores acudieran a ella y se presentara ante el director de la escuela o rector del colegio con una carta de presentación de la Misión bogotá Siglo XXI en unos

casos, o de las Juntas Administradoras locales en otros.

La aplicación del cuestionario fue en grupo para los alumnos y en algunos casos para los docentes. A los padres y directivos se les aplicó en forma individual.

Los datos se consignaron en computador y se procesaron mediante el paquete SPSS para hacer la agrupación de ítems por factores y obtener de esta manera los porcentajes correspondientes.

Se realizaron dos agrupaciones por factores. La primera comprendió 20 factores que incluían determinados ítems de la encuesta.

A continuación se relacionan los factores con los ítems correspondientes según la numeración que tenían en el cuestionario.

1. Habilidades (ítems 1-12-13-15)
2. Hábitos (5-8-9-105-106)
3. Cualidades o valores (2-3-4-6-7-10-11-14)
4. Finalidad de la educación (67 a 74)
5. Participación (85 a 93-96-97-10-101-102-103)
6. Opinión sobre el apoyo del estado a la educación (94-95)
7. Intereses de los alumnos (82-83-84)
8. Relación maestro alumno- habilidades (38-39-52-53-57)
9. Percepción del papel del maestro en la formación de hábitos (47-54-55)
10. Papel del maestro en la formación de valores (56-58 a 62)
11. Expectativas el rol del maestro (45-46-50-51-110 a 115)
12. Percepción de la relación afectiva maestro-alumno (41-42-44)

13. Percepción de la actitud política del maestro (43-48-49)
14. Percepción de la escuela como espacio socializante (16 a 20-767-77-123)
15. Indicadores de Heteronomía (78-79)
16. Percepción de la relación entre padres y maestros (108-109)
17. Relación de los padres con la administración (98-107)
18. Funcionamiento administrativo (63-64-65 -116 a 119- 120-121-122-124-125-126-127-128)
19. Promoción automática (80-81)
20. Impacto de la televisión (132-133-75-21)

Las preguntas abiertas hacían referencia al aporte que puede hacer cada uno a la calidad de la educación. Lo que más hace falta en la escuela, el problema más grave de la escuela y el más grave del barrio.

Hubo una segunda agrupación por factores que se explore a continuación:

1. Logro académico (aprendizaje de solución de problemas, expresión con claridad en forma oral y escrita)
2. Ambiente de aprendizaje (el maestro ayuda a desarrollar la memoria, toma en cuenta las necesidades del alumno, explica con claridad)
3. Imagen del maestro (enseña a los alumnos a trabajar solos, corrige tareas, explica sin regañar, ama su trabajo, cumplo lo que promete)

4. Instalaciones (existencia y calidad de salones de clase, baños, patio de recreo, salón para maestros, biblioteca, laboratorios, talles y parque para la escuela.

#### RESULTADOS.

Es importante tener en cuenta que al trabajar con un cuestionario de opinión se obtiene el sentir que quieren manifestar los encuestados. Los porcentajes de opinión deben ser mirados no como un dato absoluto, sino desde las diferencias porcentuales al comparar un grupo con otro. Vale la pena anotar que los porcentajes obtenidos de las diferentes localidades no lograron arrojar diferencias significativas en los diferentes factores, de tal forma que no apoyan la tesis de la heterogeneidad de problemas relativos a la calidad de la educación según la localidad, sino que por el contrario muestra una tendencia unificada en la evaluación que hacen de la calidad de la educación.

Este hecho podría ser explicado con base en la siguiente hipótesis:

El factor que evalúa indicadores de heteronomía revela que hay una fuerte tendencia hacia ella, lo cual llevaría a pensar que existe una evaluación tan positiva de la educación en las localidades, debido a que los diferentes estamentos responden desde los parámetros "tradicionales" de lo que se considera educar, privilegiando así las posiciones de dependencia sumisión y baja criticidad.

Otro factor que apoyaría dicha hipótesis es la baja actitud política del maestro, tanto del vinculado a la educación oficial como a la privada en las diferentes localidades.